



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**ESTRUCTURA Y DIAGNÓSTICO DE LA HACIENDA
PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO
ESTADO DE MÉXICO 1996 –2003.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

LILIANA GONZÁLEZ PEREZ



MÉXICO, D.F.

MARZO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la vida
y todo lo que me rodea.

A mis padres: María Luisa y Emilio
por su amor, apoyo, comprensión y esfuerzo
sin el cual no lo hubiera logrado.

A mi esposo: Miguel Ángel
por su amor incondicional, apoyo
y entrega total.

A mis hermanos: María de los Ángeles
y Marco Antonio por estar siempre
conmigo ¡ los quiero!

A Denisse y Valeria por sus
sonrisas de amor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. LILIANA GONZÁLEZ PÉREZ**, bajo el siguiente título: **“ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO 1996-2003.”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'MTRO. JOSÉ LUIS PÉREZ BERMUDEZ'.

MTRO. JOSÉ LUIS PÉREZ BERMUDEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. LILIANA GONZÁLEZ PÉREZ**, bajo el siguiente título: “**ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO 1996-2003.**”, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Celia Osorno Ruíz'.

LIC. CELIA GUADALUPE OSORNO RUÍZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. LILIANA GONZÁLEZ PÉREZ, bajo el siguiente título: "ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO 1996-2003.", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

A handwritten signature in cursive script, reading 'Imelda Piña Moreno'.

LIC. IMELDA PIÑA MORENO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. LILIANA GONZÁLEZ PÉREZ, bajo el siguiente título: "ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO 1996-2003.", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Ernesto Bravo Benítez", written over a horizontal line.

MTR. ERNESTO BRAVO BENÍTEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E .

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el ensayo que como prueba escrita presenta el (la) sustentante C. LILIANA GONZÁLEZ PÉREZ, bajo el siguiente título: "ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO 1996-2003.", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a sharp downward stroke.

LIC. GILDADARDO LÓPEZ TIJERINA.

ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO 1996 –2003

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO 1: EL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO	
1.1 Semblanza histórica del municipio en México	5
1.2 Descripción general del municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México	9
1.2.1. Localización geográfica.....	9
1.2.2. Reseña histórica de San Felipe del Progreso.....	11
1.2.3. División Política.....	12
1.2.4. Orografía y Climatología, Flora y Fauna.....	14
1.2.5. Forma de gobierno.....	15
1.2.6. Aspectos socioeconómicos.....	16
CAPÍTULO 2: ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO	
2.1. Marco legal Hacienda Pública Municipal	18
2.1.1. En materia de Ingreso.....	19
2.1.2. En materia de Gasto.....	25
2.1.3. En materia de Deuda Pública.....	26
2.1.4. En materia de Patrimonio.....	27
2.2 Estructura de la Hacienda Pública Municipal	27
2.2.1. Ingresos.....	27
a) Clasificación de los ingresos municipales	
a.1) Clasificación Jurídica.....	28
a.1.1) Ingresos Tributarios.....	29
a.1.2) Ingresos No Tributarios.....	30
a.2) Clasificación administrativa.....	34
a.2.1) Recursos patrimoniales.....	34
a.2.2) Recursos Tributarios.....	34
a.2.3) Recursos derivados de Sanciones.....	35
a.2.4.) Recursos por transferencias.....	35
a.2.5) Recursos por colaboración ciudadana.....	35
a.2.6) Recursos crediticios.....	36

b) Evolución de los Ingresos de San Felipe de Progreso 1994-2003.....	36
2.2.2. Gasto.....	38
a.) Clasificación.....	
a.1) Clasificación Administrativa.....	39
a.2) Clasificación por objeto del Gasto o Económica.....	39
b) Evolución de los Egresos de San Felipe de Progreso 1994-2003.....	42

CAPÍTULO 3: EL MUNICIPIO Y LA COORDINACIÓN FISCAL

3.1 El sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	45
3.1.1 Antecedentes.....	45
3.1.2. ¿Qué es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?.....	46
3.2 Ingresos Municipales derivados de la Coordinación Fiscal	
3.2.1 Participaciones e incentivos económicos.....	48
3.2.2 Transferencias de Gasto federalizado.....	50
3.2.2.1 Antecedentes.....	50
3.2.2.2 El Ramo 33.....	55
a) Fondos de Ramo 33 que afecta directamente a los municipios.....	57
a.1) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.....	57
a.2) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.....	59
3.3 Impacto de los recursos provenientes de la Coordinación fiscal en el municipio de San Felipe del Progreso.....	61
Conclusiones.....	63
Bibliografía.....	65
Anexos.....	66

ESTRUCTURA Y DIAGNOSTICO DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO 1996 –2003*

INTRODUCCIÓN

Desde la época de los años sesenta en México se han dado reformas en materia fiscal, una de gran importancia es la relativa a la Coordinación Fiscal entre la Federación, Estados y municipios, proceso que aún no alcanza de manera total a éstos últimos; pues si bien se les ha dado mayor libertad para el manejo de los recursos que reciben de la Federación; aún no se les da mayor potestad tributaria para recaudar ingresos propios suficientes que les permita satisfacer las demandas básicas de la población. Un aspecto sobresaliente de las reformas de 1999 ha sido la modificación del artículo 115 constitucional, el cual permite a los municipios administrar su hacienda pública. No obstante las modificaciones, existen restricciones para captar recursos.

Con el propósito de analizar esta situación, el presente trabajo se ha dividido en tres capítulos; en el primero se presenta una reseña sobre el origen del municipio en México, y en particular el caso del municipio de “San Felipe del Progreso, Estado de México”.

En el capítulo segundo se estudia la estructura del Sistema Hacendario Municipal, describiéndose de manera sucinta sus aspectos básicos como: marco legal, estructura del sistema en su aspecto cualitativo como cuantitativo, por último se cita algunos problemas que enfrenta actualmente el Sistema Hacendario Municipal.

El capítulo tercer y último capítulo denominado “El Municipio y la Coordinación Fiscal” se orienta al análisis y evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Con el objeto de conocer su influencia en el desarrollo municipal esta parte se describe las principales características del Sistema Nacional de Coordinación fiscal, enfatizando en la integración y distribución de los Fondos de Participaciones e incentivos económicos que la Ley de Coordinación Fiscal establece para los municipios.

Cabe señalar que este trabajo es una descripción sucinta de la hacienda pública municipal, se dirige a todas las personas que estén interesadas en éste tema sin tener un conocimiento preliminar .

Realiza un diagnóstico de la hacienda municipal basado en datos estadísticos de diversas fuentes y la observación del objeto de estudio por tanto algunas opiniones son basadas en ésta última.

* Sólo abarca hasta 2003 debido a la escasa información que hay en materia de finanzas públicas locales.

HIPÒTESIS

Derivado del incremento de los ingresos provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el municipio de San Felipe del Progreso Estado de México ha incrementado su inversión en servicios públicos, dado que los ingresos propios de este se destinan en un porcentaje alto a cubrir gasto corriente.

OBJETIVO GENERAL

Conocer como se integra la Hacienda Pública Municipal: Ingresos propios, Participaciones Federales y Ramo 33; ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación fiscal, y realizar el diagnóstico de su situación en el periodo 1996 – 2003 del municipio de San Felipe del Progreso Estado de México.

OBJETIVOS PARTICULARES

- Ubicar en contexto general el objeto de estudio: El municipio de San Felipe del Progreso Estado de México.
- Conocer y definir la integración de la Hacienda Pública, su comportamiento en términos reales para el municipio en estudio.
- Definir qué es la coordinación fiscal, determinar el impacto que ésta ha tenido en el municipio.
- Identificar, describir y analizar las fuentes de ingreso del municipio derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
 - a) Participaciones
 - b) Ramo 33, cuándo se creó, composición y asignación para el caso de San Felipe del Progreso.

CAPÍTULO 1

EL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO

1.1 Semblanza histórica del Municipio en México.

¿Cuál es el sentido de conocer la historia del municipio mexicano en general y de cada uno en particular, desde la perspectiva económico – social? Comprender por que es importante para nosotros como ciudadanos en nuestras aspiraciones en el quehacer laboral, económico, social, democrático, etc. e identificar problemas estructurales del municipio a efecto de darles solución.

Si bien, cada municipio tiene características individuales, es posible definir al municipio desde el punto de vista histórico.

El municipio surge con la necesidad de agruparse socialmente para hacer posible la convivencia y la protección humana. El municipio ha sido la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural. No puede disolverse ni debilitarse. La existencia de los municipios ha tenido profundos cimientos sociales, que se han desarrollado con la influencia del poder público.

No ha sido una simple circunscripción territorial, con un fin político; sino una sociedad en la que el fin religioso, el científico, el artístico, el económico, en una palabra, cuanto ha de cumplir el hombre, se ha desarrollado y ha dado medios para su consecución.

De acuerdo con Roberto Ortega Lomeli, “el municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes de lo que hoy llamamos estado _nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que esta presente lo mismo que en los gobiernos federales, centralistas o monárquicos, vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con el idealismo como el modelo más perfecto de la democracia posible de autogobierno”¹

El municipio es la forma de gobierno que está más cerca del pueblo y es uno de los elementos básicos en que descansa la organización social y política de México.

Históricamente el municipio tiene su origen² en el encuentro del “calpulli” prehispánico y el provincialismo colonial, más específicamente en el sistema

¹ Ortega Lomeli, Roberto. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica. 1994. p. 20.

² Idem. p. 20

municipal castellano que se implantó en la Nueva España³. Su vigencia y permanencia hasta nuestros días nos permite afirmar que el municipio es el más sólido fundamento de nuestra organización social, territorial y político - administrativa.

“En 1519, cuando Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, se integró el primer ayuntamiento en las colonias de América hecho histórico que hoy recordamos. Desde ese momento se encontró combinación de elementos prehispánicos e hispánicos, aunque con una preponderancia de los segundos. No desaparecieron las formas de organización político – administrativas locales, conocidas como los "calpulli" o barrios de los aztecas o mexicas, que tenían una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias; el calpulli aunque tenía que tributar tanto al Imperio Azteca como a su Tlatoani⁴ constituía una unidad autónoma que podía reproducirse a sí misma”⁵

El dispositivo local estuvo conformado por los cabildos, que los hubo de españoles y después de indígenas. El cabildo, como organización política de la vida local fue inherente al proceso de conquista, a la política de poblamiento y a la fundación de ciudades, villas y pueblos, de lo que se desprende que los antecedentes del moderno municipio tuvieron en la época colonial su espacio histórico formativo.

La vida municipal de Nueva España tuvo su auge y desarrollo hasta que la creación de las "Intendencias", (en el siglo XVIII) durante el periodo de los borbones, quebrantó sus rasgos autónomos.

Durante el gobierno de Felipe V se decidió incrementar el manejo centralizado de la administración gubernamental. Las decisiones políticas y administrativas ya no dependían de manera primordial del virrey ni de los ayuntamientos. La centralización se vincula con el proyecto modernizador que los borbones implantaron. La centralización del poder empezó a consolidarse en 1786 con Carlos III, cuando se crearon 12 intendencias en el Reino de la Nueva España (antecedente de las posteriores entidades federativas), que fueron: La Intendencia General de la Capital de México y las once provincias que comprenden la Ciudad de Puebla de los Angeles, la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz, la Ciudad de Mérida, la Ciudad de Antequera de Oaxaca, la Ciudad de Valladolid de Michoacán, la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato, la Ciudad de San Luis Potosí, la Ciudad de Guadalajara, la Ciudad de Zacatecas, la Ciudad de Durango, y la Ciudad de Arizpe que se extendía hasta Sonora y Sinaloa.

³ Del náhuatl calpulle que significa “casa grande o Caserío”, territorio y unidad social cuyos miembros estaban emparentados entre si.

⁴ Supremo gobernante de los Aztecas que gozaba de poder absoluto y a quien todos estaban sujetos.

⁵ Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México p. 126

Los ayuntamientos quedaron subordinados al poder de los intendentes. La centralización de las decisiones fue consecuencia de los propósitos del despotismo ilustrado de los borbones, a saber: dotar de una mayor unidad de mando a las acciones de gobierno y la administración.

En 1808, las ideas liberales empezaron a tener receptividad en favor de las instituciones republicanas, las cuales se vieron concretadas en la Constitución de Cádiz de 1812. Diversas modificaciones trajo esa legislación liberal en Nueva España, entre ellas le dio a la vida municipal el estatuto constitucional; por primera vez hubo ayuntamientos constitucionales elegidos por ciudadanos y desapareció la división entre República de indios y las ciudades españolas. También provocó la multiplicación de ayuntamientos.

Llegando así a la conclusión de tres siglos de coloniaje en donde se fusionaron dos culturas con organizaciones políticas diferentes; donde las formas de organización indígenas no desaparecieron del todo y se arraigaron en lo fundamental, instituciones hispanas en estrecha relación con la vida de las comunidades.

En la época posterior al estallido de la revolución de 1810, los cabildos jugaron un papel destacado en el proceso de independencia; podría afirmarse que éstos recuperaron y evidenciaron la naturaleza del orden local de gobierno, directamente vinculado a las necesidades, aspiraciones y anhelos de la ciudadanía.

Durante el siglo XIX, al surgir el país como nación independiente, y a partir de 1824 como república federal, los estados procedieron a la organización de su administración interior. La vida y la administración municipal sufrieron un paulatino proceso de dependencia, supeditados a los gobiernos estatales y a las autoridades intermedias prevalecientes (prefectos, subprefectos y jefes políticos). Los ayuntamientos se fueron definiendo en el número de integrantes y en sus funciones, que cada vez más, fueron cubriendo todas las actividades sociales, políticas y económicas de los municipios. El desarrollo y los cambios de la administración municipal estuvieron relacionados con el desarrollo de cada estado de la República.

En la primera década de vida independiente, el control de la vida local se convirtió en requisito indispensable para lograr la definición de cada una de las entidades federativas, por lo cual las primeras normas legislativas estatales sobre organización municipal, incorporaron elementos para homogeneizar el gobierno municipal y vigilar su operatividad a través de las autoridades intermedias entre el gobernador y los ayuntamientos.

La primera República Federal de México (1824-1835) evidenció una lucha constante entre dos fuerzas: por una parte, la que representaba la sociedad corporativa de raigambre colonial, y por otra parte las tendencias al cambio propias del liberalismo.

Los esfuerzos federalistas por constituir una nación se vieron interrumpidos por el gobierno centralista (entre 1836 y 1846). La reestructura político - administrativa que buscaba la centralización política y administrativa fue de cobertura amplia extendiéndose hasta la vida municipal, de tal suerte que muchas de las medidas adoptadas prevalecieron a lo largo del siglo XIX y principios del presente, como fueron las relacionadas con las finanzas públicas, con la red de autoridades locales y con la precisión de obligaciones y funciones de los ayuntamientos. En estos años disminuyeron los ayuntamientos y sus integrantes tenían que contar con recursos económicos superiores.

Con el Plan de Ayutla (en 1854) y al concluirse la dictadura del general Antonio López de Santa Anna se inició la etapa histórica conocida como la Reforma, que se prolongó hasta la restauración de la República, una vez rechazado el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, en 1867. En esta etapa se dieron bases imprescindibles para la modernidad del Estado Mexicano al llevarse a cabo el proceso de secularización. En el plano de la vida municipal hubo transformaciones importantes sobre las que se sustentó el desarrollo. Estas fueron promovidas por la Ley de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, y por la segunda Constitución federal de 1857.

El Imperio de Maximiliano, entre 1863 y 1867, atendió los aspectos y problemas asociados al ámbito local, y a la administración interior con base en algunas categorías de política y gobierno liberal que se encontraban ya establecidas. Incorporaron características del modelo departamental francés establecido en la época napoleónica. Las instituciones de la administración interior embonaron con relativa facilidad con los ajustes establecidos o refrendados en la época del Segundo Imperio.

La extinción de ese imperio trajo consigo la restauración de la República y el Porfiriato. Entre 1867 y 1911 se inició el proceso de fortalecimiento de la centralización del Ejecutivo. Se entró en la fase de la era de los jefes políticos, instrumento básico de centralización; con ello el municipio se vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. El control municipal, que se había iniciado a principio del siglo XIX era un hecho a finales de ese siglo. Los ayuntamientos vieron más restringida su acción en la medida que los pueblos y demás centros de población se alejaban de la esfera y núcleo de aquellas autoridades. El abismo entre autoridades y habitantes se fue haciendo más profundo. Los ayuntamientos tenían restringidos sus actos en diversos ramos, como en el manejo de sus presupuestos y en las elecciones populares. Durante el Porfiriato se descuidó el aspecto político y la representatividad en favor del desarrollo agrícola e industrial, del fomento de los ferrocarriles y de obras públicas, y de la eficacia administrativa.

Con el régimen del general Porfirio Díaz se cerró una parte fundamental del México moderno. Las relaciones municipales, que estuvieron violentadas y sujetas a los propósitos del centro, fueron parte de las condiciones que atizaron el cambio social al concluirse la primera década del siglo XX. Las inconformidades tendientes a propiciar el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los

sectores rurales, colocaron el poder y la autonomía municipal como uno de los aspectos básicos que empujaron la lucha armada.

El ambiente que se vivía al iniciar el siglo XX era de una amplia efervescencia política; el problema de la vida municipal y su relación con los niveles estatal y federal de gobierno se hacía por momentos, irresistible; todo apuntaba a una necesaria reforma municipal. Ésta se plasmó en el artículo 115 de la Constitución federal de 1917 y en las consecutivas constituciones estatales. La tesis de Municipio Libre se planteó y concretó en diversos planes, programas e iniciativas.

Ocho décadas después de haber sido promulgado ese importante artículo constitucional y de haber tenido algunas modificaciones, el municipio aún continúa luchando por alcanzar sus propósitos de autonomía económica. El municipio no ha contado con los instrumentos necesarios para hacer efectiva su autonomía económica y política. Le ha sido muy difícil sacudirse el proceso histórico que le impuso una política centralizadora que determinó una relación de subordinación en relación con los otros órdenes de gobierno.

El municipio en México ha dado pasos adelante; sin embargo el proceso de maduración política de la sociedad civil mexicana requiere de un municipio responsable ante los ciudadanos, y de una institución que garantice el desarrollo político y social. Para que con ello se vitalice a los estados y a la federación.

1. 2. Descripción general del municipio de San Felipe del Progreso, Estado de México.

1.2.1. Localización geográfica.⁶

El municipio de San Felipe del Progreso está ubicado al noroeste del Estado de México en sus límites con el municipio de San José del Rincón se localiza a los 19° 28' y los 19° 47' o 02'' de latitud norte y los 100 ° 16' 26 '' de longitud oeste. Su altitud media es de 2,750 metros sobre el nivel del mar.

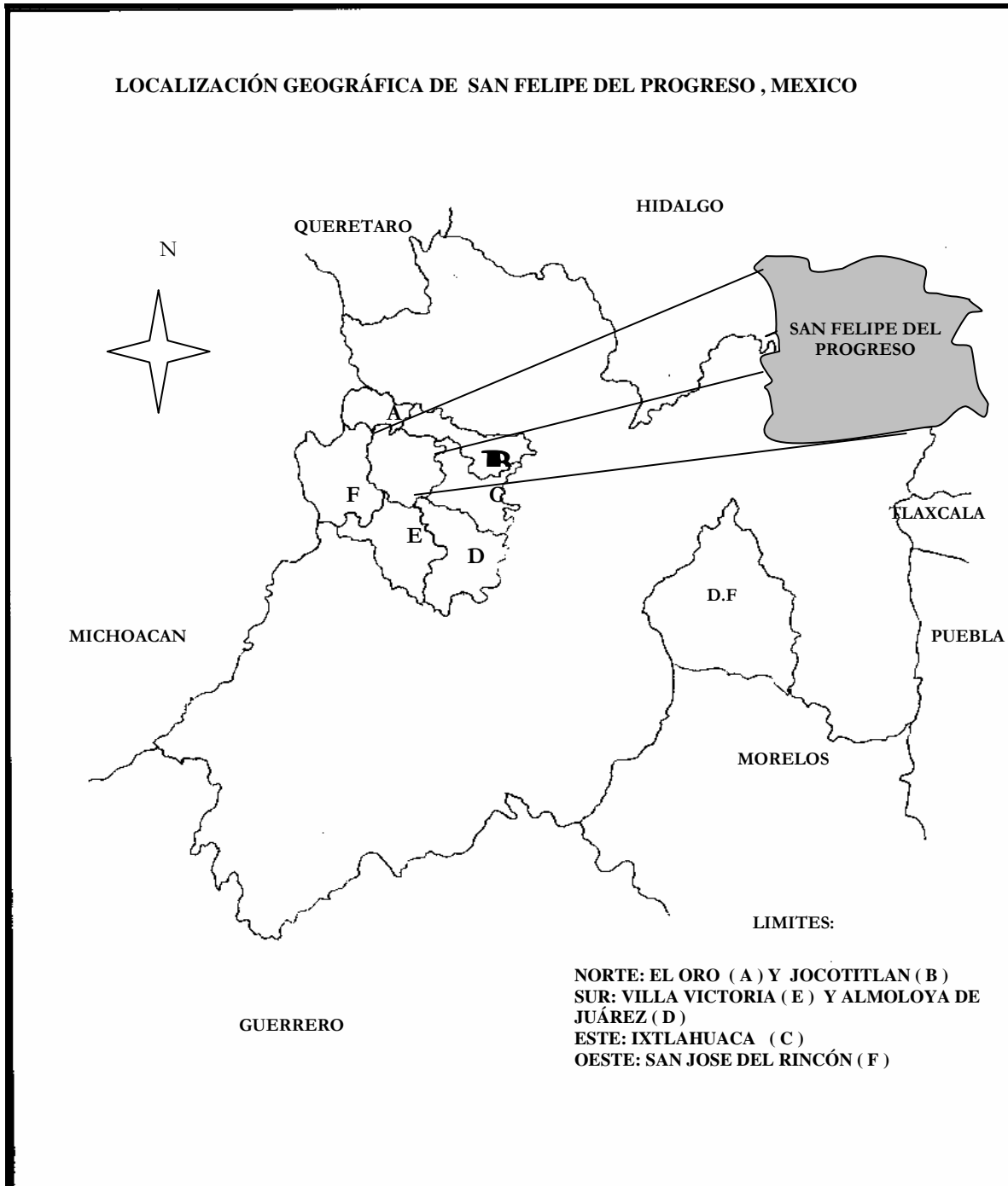
Los límites geográficos de este municipio son: al norte, con los municipios, El Oro y Jocotitlán, al sur con el municipio de Villa Victoria y Almoloya de Juárez; y al oeste, con el municipio de San José del Rincón y al este, con el municipio de Ixtlahuaca. Todos ellos municipios del Estado de México.⁷

⁶ Yhmooff Cabrera, Jesús. Monografía Municipal de San Felipe de Progreso, Estado de México. Región V 1980. p. 17

⁷ INEGI, Información Básica Municipal 2000 p. 1

Su superficie territorial es de 361.13 Km². Antiguamente era el municipio más extenso del Estado de México, ya que incluía gran parte de los que es hoy el municipio de Villa Victoria y la totalidad del territorio del municipio de San José del Rincón, creado el 1 de enero de 2002.⁸

⁸ Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Gobierno del Estado de México (IGECEM), Nomenclator de Localidades 2001 y Gaceta de Gobierno del Estado de México. Tomo CLXII; No. 67. Martes 2 de octubre de 2001



1.2.2. Reseña histórica de San Felipe del Progreso.

De acuerdo con Don Jesús Imhoff Cabrera⁹ los primeros pobladores que se asentaron en lo que hoy es el territorio de San Felipe del Progreso, eran de origen

⁹ Yhmoff Cabrera, Jesús. Op. Cit. p.18

Mazahúa, quienes se establecieron en el siglo VIII. En 1379 son sometidos por la Triple Alianza quedando como tributarios de los Mexicas. A la llegada de los conquistadores Mazahuacan pasó al dominio español, en 1521. Más tarde los virreyes comenzaron a repartir el territorio de San Felipe, a título de mercedes entre los conquistadores; las autoridades españolas se ocuparon de fundar poblados; es así como se funda, como acción militar, el pueblo con el nombre de San Felipe Ixtlahuaca, en 1552. por petición hecha por los indios de Ixtlahuaca y la de San Audiencia, en 1711, se funda las Repúblicas de los Indios de Ixtlahuaca y la de San Felipe, estas Repúblicas estaban con Ayuntamientos propios donde residía la máxima autoridad, que era el gobernador. En esta época el Gobernador Pedro de Falfo instala varios telares en la población, por lo que al pueblo se le empezó a llamar San Felipe del Obraje. En 1810 al iniciar el movimiento de independencia de México, el cura Don Miguel Hidalgo llega a la población de San Felipe proclamando la independencia de México, allí se le une Alberto Garduño, apodado “El Hércules Insurgente”. El 13 de octubre de 1877 la legislatura local, del Estado de México, eleva el pueblo a la categoría de Villa con el nombre de San Felipe del Progreso. En 1911 después de haberse iniciado la Revolución Mexicana el Ayuntamiento en pleno, firmó con los jefes revolucionarios del Estado de México, el reconocimiento del gobierno de Francisco I Madero. Terminada la Revolución comienza el Reparto de los latifundios entre la población que carecía de tierras en San Felipe del Progreso.

1.2.3. División Política.

El municipio de San Felipe del Progreso se divide en cabecera municipal, con sede en la villa de San Felipe del Progreso y 95 localidades.¹⁰

Cuadro 1.1

LOCALIDADES DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE DEL PROGRESO			
No.	Clave localidad INEGI	Nombre de la localidad	Población
		TOTAL MUNICIPAL	177287
01	257	AGOSTADERO EJIDO DE SAN JUAN JALPA	491
02	161	AGUA ZARCA NICHÍ	306
03	232	AMPLIACIÓN DE SAN ANTONIO LA CIENEGA	306
04	165	ASUNCIÓN DE LAS ESPINAS	93
05	231	BARRIO SANTA CRUZ EJIDO DE SAN PABLO TLACHICILPA	397
06	154	BARRIO BOREJE DE SAN ANTONIO LA CIENEGA	813
07	263	BARRIO CERRO DE LA LUNA EJIDO DE FRENO NICHÍ	62
08	229	BARRIO LA ERA	755
09	264	BARRIO EL SALTO SAN ANTONIO LA CIENEGA	302
10	208	BARRIO SAN FRANCISCO SNA NICILAS GUADALUPE	1666
11	209	BARRIO SAN FRANCISCO TLACHICILPA	537
12	223	BARRIO TEPETITLAN EMILIO PORTES GIL	887

¹⁰ INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Principales Resultados por Localidad. Estados Unidos Mexicanos

13	244	BARRIO TUNGAREO EMILIO POSTERS GIL	543
14	235	BARRIO ZARAGOZA FRESNO NICHÍ	637
15	5	CABECERA, LA	1048
16	7	CALVARIO BUENAVISTA, EL	1498
17	8	CALVARIO DEL CARMEN	3124
18	10	CARMEN OCOTEPEC	1290
19	246	CENTRO CEREMONIAL MAZAHUA	30
20	233	COLONIA GUADALUPE	172
21	197	COLONIA PLATEROS DE PALMILLAS	253
22	239	CONCEPCIÓN CHICO, LA	1116
23	18	CONCEPCIÓN CHICO, LA (EL CENTRO)	458
24	134	CRISTO, EL	32
25	22	CICHILPA	594
26	24	CHOTEJE	1427
27	26	DIOS PADRE	933
28	27	DOLORES HIDALGO	3033
29	28	DIOTEGIARE	1056
30	170	EJIDO DE CHICHILPA	131
31	227	EJIDO DE LA CONCEPCIÓN CHICO TERCERA SECCIÓN	147
32	260	EJIDO DE PALMILLAS	165
33	251	EJIDO DE SAN FELIPE DEL PROGRESO	161
34	272	EJIDO DE SANTA ANA IXTLAHUACA MANZANA CINCO	89
35	120	EJIDO DE TLACHICILPA	237
36	126	EJIDO DEL TUNAL NENAXI	1534
37	130	EJIDO LA VIRGEN	641
38	249	EJIDO DE SAN AGUSTÍN MEXTEPEC	149
39	274	EJIDO DE SAN JERÓNIMO MAVATI	563
40	261	EJIDO DE SAN JUAN JALPA	712
41	240	EJIDO DE SAN PEDRO EL ALTO	3195
42	29	EMILIO PORTES GIL	3076
43	153	ENCINILLAS DE SAN ANTONIO LA CIENEGA	346
44	176	ESTACIÓN FLOR DE MARIA	205
45	31	ESTUTEMPAN	526
46	116	EX HACIENDA DE TEPETITLAN	9
47	35	FRESNO NICHÍ	1927
48	37	GUADALUPE COTE	1198
49	155	MANZANA, LA	68
50	52	MESA DE LA AGUITA	246
51	270	MESA DE LA AGUITA (CENTRO)	122
52	55	OBRAJE, EL	910
53	56	PALMILLAS	1853
54	159	PALOMAS, LAS	684
55	178	PRESA DE LA ESPERANZA	133
56	51	PURÍSIMA CONCEPCIÓN MAYORAZGO	2087
57	245	RANCHERIA DE DOLORES	316
58	20	RANCHERIA DEL CONSUELO (EL CARMEN)	198
59	168	RANCHERIA LA CARRERA	311
60	13	RANCHERIA LA CIENEGA	558
61	115	RANCHERIA LA SOLEDAD	729
62	129	RANCHERIA LA VIRGEN	466
63	271	RANCHO LA VORGEN SAN PEDRO EL ALTO	194
64	189	RANCHO OJO DE AGUA	11
65	64	RINCÓN DE LOS PIRULES	860
66	66	RIOYOS BUENAVISTA	2316
67	135	ROSA DEL CALVARIO	304
68	203	ROSARIO, EL	152

69	74	SAN AGUSTÍN MEXTEPEC	4620
70	45	SAN ANTONIO DE LAS HUERTAS	2543
71	75	SAN ANTONIO LA CIENEGA (LA ROSA)	1330
72	76	SAN ANTONIO MEXTEPEC	1989
73	1	SAN FELIPE DEL PROGRESO	3512
74	81	SAN JERÓNIMO BONCHETE	2119
75	83	SAN JERÓNIMO MAVATÍ	778
76	89	SAN JUAN COTE	1956
77	90	SAN JUAN EVANGELISTA	360
78	91	SAN JUNA RIOYOS	156
79	92	SAN JUAN XALPA	2243
80	93	SAN LUCAS OCOTEPEC	3361
81	97	SAN MIGUEL LA LABOR	4133
82	98	SAN NICOLAS GUADALUPE	4697
83	99	SAN NICOLAS MAVATI	1043
84	103	SAN PABLO TLACHICILPA	1821
85	104	SAN PEDRO EL ALTO	4230
86	105	SAN PEDRO EL CHICO	1038
87	108	SANTA ANA NICHÍ CENTRO	1738
88	107	SANTA NICHÍ EJIDO	1526
89	111	SANTA CRUZ MEXTEPEC	1742
90	112	SANTA RITA DE LA CUESTA	450
91	119	TLACHICILPA	344
92	123	TRES ESTRALLAS	1234
93	125	TUNAL, EL	1913
94	126	VENTA, LA	147
95	9998	LOCALIDADES DE UNA VIVIENDA	
96	9999	LOCALIDADES DE DOS VIVIENDAS	

Las localidades anteriores conforman el municipio de San Felipe del Progreso. Es uno de los 125 municipios que integran el Estado de México.

1.2.4. Orografía y Climatología, Flora y Fauna ¹¹

La configuración superficial del Municipio de San Felipe del Progreso es de sierras, lomeríos y valles. Su suelo es propio para la agricultura de temporal y de riego. De su superficie total el 61% tiene destino agrícola de las cuales aproximadamente el 10% son de riesgo y las restantes de temporal.

El clima predominante en el municipio es del grupo de los templados, en sus variantes subhúmedo y semifrío. Donde es templado subhúmedo la temperatura media anual oscila entre 12 y 18° C y la precipitación media anual es mayor de 80 mm. El periodo de sequía es de diciembre a febrero, con valor menor de 10 mm. El mes más cálido es el de mayo con temperaturas entre 22 y 23 °C . El mes más Frío es enero con temperatura entre 11 y 12°C . La incidencia mayor de lluvias es el mes de julio, fluctuando entre 200 y 210 mm, la menor se da en febrero y es menor a 10 mm.

¹¹ Yhmooff Cabrera, Jesús. Op. Cit. p.26 y27

De la flora de San Felipe sólo se citan aquí algunos elementos. Las montañas limítrofes con San José del Rincón están cubiertas por oyamel y pino. Los demás bosques son de encino, en la parte baja de las montañas, pero en la parte alta, los pinos comienzan a mezclarse con encinos, hasta quedar solos estos en lo más alto, donde abunda el liquen Barba de Ermitaño. Los madroños y las escobillas acompañan también la mezcal de encino – pino, entre otros. En sus campos crece una amplia variedad de flores silvestres y pastos. El más famoso pasto de San Felipe es el zacatón, pues debidamente tratado se usa para confeccionar escobas y escobetas.

Entre los mamíferos silvestres se encuentra el tlacuache, liebre, conejo, ardilla, rata campestre, coyote, zorra, cacomixtle, gato montes, comadreja, del venado de cola blanca, quedan pocos ejemplares en las sierras abruptas. De las aves de caza hay que mencionar codornices, pichones, tórtolas, galleteras, chichicuilotos y patos. Estos últimos pintos, golondrinos, cuaresmeños, y cercetas, que provienen de las llanuras de Canadá y Alaska, empiezan a llegar a San Felipe para invernar a partir de septiembre. Dentro de las aves carnívoras tenemos zopilote, gavián y gavillancillo. Entre las aves pequeñas destacan el gorrión cantador, gorrión chillón, azulejo, cardenal, calandria, salta pared, chupamirto, golondrina, avión, cuiira, chinsen o pajarito, alondra Sanfelipense, la cual los mazahuas llaman idanturu y la consideran el heraldo de la madrugada. Entre las mariposas son notables la Tigre cola de golondrina y la Monarca que pasa por San Felipe en los días próximos al de Muertos; entre la polillas la mariposa de Colibrí. De los reptiles cabe mencionar a la lagartija, el lagartijón de collar, el escorpión, el camaleón, y las serpientes de cascabel, de agua, chirrionera y cincuate.

Lo anterior permite que las actividades económicas que se realizan en este municipio sean la agricultura, ganadería y comercio.

1.2.5. Forma de gobierno.

El gobierno del municipio de San Felipe del Progreso, tiene su fundamento en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal del San Felipe del Progreso. Estos ordenamientos establecen que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento con la competencia que las Leyes le otorgue durante un periodo de tres años. El Ayuntamiento será electo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; estará integrado por un Presidente Municipal y con varios miembros más, llamados Síndicos y Regidores, electos según el principio de mayoría relativa y representación proporcional, cuyo número se determinará en razón de la población directa del municipio como lo disponga la Ley Orgánica Municipal.

1.2.6. Aspectos socioeconómicos¹²

La población del municipio de San Felipe del Progreso en el año 2000 fue de 102 411 habitantes, lo que representa el 0.78% de la población total del Estado de México que es de 13 096 686 habitantes según datos del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, con base en la población del año 2000 San Felipe del Progreso tiene una densidad de población 284 habitantes/Km².

Tomando como base el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 algunas de las características demográficas de este municipio son: 48.20% son hombres y 51.80% mujeres. El porcentaje de la población adulta (de 15 años y más) alfabetizada es de 75.84% y 23 623 menores de 6 a 15 años sabe leer y escribir de un total de 27 146, de los cuales 23 437 (86.33%) asiste a la escuela. El 38.34 % de la población de 5 años y más habla una lengua indígena, el 0.007% de ésta habla una lengua indígena y no habla español. Del total de la población, 99 011 habitantes se concentran en 17 746 hogares en 17 411 viviendas particulares.

Religión

En el municipio la religión predominante ha sido y continúa siendo la Católica, aunque en la actualidad va aumentando el número de adeptos de la protestante o evangélica en número significativo, pero que es mínimo en comparación de la primera pues existe una relación de 1 a 9.¹³ Las autoridades religiosas están representadas en la comunidad por individuos que integran las mayordomías. Las cuales se encargan de organizar las fiestas religiosas del municipio en sus diferentes localidades, destacando la fiesta de “Nuestro Padre Jesús” que se celebra el segundo martes del mes de enero de cada año.

Economía

La Población Económicamente Activa (PEA) del año 2002 fue de 61 826 habitantes, de esta sólo 23 021 es Población Ocupada, que representa el 37.23% de la PEA. La distribución de la Población ocupada por sector es: 22.38% en el sector primario, 36.11% en el sector secundario, 38.47% en el sector terciario y el 3 % no especifica su ocupación.

Las actividades del sector primario corresponden a los cultivos básicos de maíz, frijol, avena; cebada, haba, papa, y algunas especies frutícolas. En la actividad ganadera, se cría ganado bovino, porcino y caprino principalmente. Cabe mencionar que también se realizan actividades relacionadas con el criadero de

¹² INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Principales Resultados por Localidad. Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Blanquel Morán, Mario y Hernández Reyes, Lorena. Monografía Municipal: San Felipe del Progreso. Gobierno del Estado de México. 1999. p.55

aves de corral y actividades forestales. El sector secundario no es predominante en el municipio dado que solo cuenta con una maquiladora de prendas de vestir, sin embargo la mayoría de la población ocupada en este sector realiza su actividad en la zona industrial del municipio de Atlacomulco, Estado de México. El sector terciario es captador 38.47% de la población ocupada, la cual desempeña sus actividades en pequeños establecimientos comerciales distribuidos en todo el municipio. De la población Ocupada 4117 personas trabajan sin recibir ingreso alguno, ya que desempeña alguna actividad agrícola o ganadera exclusivamente para el autoconsumo; y 6825 reciben por su trabajo entre uno y dos salarios mínimos vigentes en la zona C, establecido por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Este municipio no es representativo a nivel nacional puesto que no figura en los 300 municipios más importantes de México según el Instituto Nacional Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

CAPÍTULO 2

ESTRUCTURA DEL SISTEMA HACENDARIO MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO, ESTADO DE MÉXICO

2.1. Marco legal del Sistema Hacendario Municipal.

En el ámbito municipal el soporte en materia jurídica que norma a la Hacienda Pública Municipal de San Felipe del Progreso, Estado de México, para el cumplimiento de las funciones del gobierno municipal ejercidas en pleno estado de derecho, se encuentra en diferentes cuerpos normativos : legislaciones federales, locales y reglamentos municipales, que parten de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) La Constitución del Estado Libre y Soberano de México.
- c) La Ley Orgánica Municipal.
- d) El Código Financiero del Estado de México y Municipios
- e) Ley de Ingresos del Estado de México y Municipios
- f) La Ley y los Convenios de Coordinación Fiscal.
- g) Decreto de Presupuesto de Egresos.
- h) Los Reglamentos Municipales.

La legislación Hacendaría Municipal está integrada por “el conjunto de ordenamientos legales que se utilizan como instrumentos básicos para las actividades de los órganos del gobierno municipal, en relación con la materia de hacienda”¹. De esta manera encontramos la necesidad de contar con la normatividad suficiente para lograr las tareas de la administración hacendaría municipal que se le tiene encomendadas. Estas funciones de la administración hacendaría son aquellas que implican la administración del ingreso, gasto, patrimonio y el control de la deuda pública.

Los cuerpos legales, que como documentos jurídicos - normativos que se consideran básicos para la legislación de la Hacienda Pública Municipal y se dividen en :

- a) Legislación sobre el ingreso municipal.
- b) Legislación sobre el gasto municipal.
- c) Legislación sobre el patrimonio municipal.
- d) Legislación sobre el control de deuda pública municipal.

¹ INDETEC. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 1995. p.31

2.1.1. Ingreso

La base jurídica de la que emana el quehacer del municipio se encuentra establecida en el artículo 115 constitucional, fracción IV, el cual indica que serán los municipios quienes administren libremente su hacienda y señalando la forma en que esta constituida, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así de las contribuciones y de otros ingresos que establezcan la legislaturas a su favor y en todo caso:

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria, de su funcionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan por base el cambio de valor de 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 estas contribuciones.

- Las participaciones federales, 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.
- Los ingresos derivados por la prestación de servicios públicos a su cargo.

Por lo anterior podemos considerar que los municipios tienen cuatro fuentes principales de obtención de ingresos propios:

1) Ingresos derivados de los bienes que le pertenezcan; en este apartado constitucional se establece la facultad que tienen los municipios de obtener ingresos derivados de sus propios bienes; es decir, aquellos ingresos que provengan de la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes de propiedad de los municipios. Sin embargo en la práctica resulta difícil, según Salvador Santana Loza² ya que se presentan algunos aspectos que lo limitan, puesto que los municipios no cuentan con suficientes bienes que les permitan explotarlos obteniendo rendimientos suficientes de los mismos, para poder cubrir las necesidades que reclama su población. En el México del periodo independiente era importante el acervo de bienes inmuebles propiedad de los municipios, ya que éstos constituían su principal fuente de ingresos, pero las Leyes de Reforma redujeron en medida importante los bienes de las corporaciones civiles y religiosas, quedando dentro de las corporaciones civiles los ayuntamientos que se vieron prácticamente despojados de sus bienes propios y es, por eso; muy reducida la cantidad de bienes que pudieran proporcionar ingresos a los municipios, ya que la mayor parte los tiene destinados a la prestación de servicios públicos, cuyo rendimiento no se refleja como explotación de los

² Salvador Santana, Loza. El Bajo Rendimiento de los Ingresos Propios Municipales: ¿Problema sin Solución? en *Hacienda Municipal* No. 65 Diciembre de 1998. Revista Trimestral. INDETEC. p.5

rendimientos patrimoniales. A lo anterior hay que agregar que los bienes de dominio público no son susceptibles de proporcionar recursos a los municipios teniendo que buscar éstos solamente a través de los bienes de dominio privado. Otra limitación que tiene los municipios en relación a los bienes inmuebles que le pertenecen, es en relación al control del patrimonio municipal, el cual ha sido descuidado o que por desconocimiento o ignorancia de las autoridades municipales han perdido los bienes patrimoniales.

Sin embargo este problema de identificación y detección del patrimonio municipal requiere de un gran esfuerzo de identificación del patrimonio municipal a través de efectivos inventarios y de los que deban rescatarse por la vía jurídica, que en forma clara determinen el conjunto de bienes que son propiedad del municipio y en particular las características de cada uno de ellos para efectos de actualización catastral, también es importante definir la forma de explotación racional que de los bienes municipales debe llevar a cabo la propia administración, cuidando que no se deteriore y que rinda el máximo posible.

2) Ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala a cargo de los municipios determinados servicios públicos, como son el agua y alcantarillado, la seguridad pública, los rastros, los cementerios, los mercados y centrales de abasto entre otros y de los cuales el municipio puede obtener ingresos propios derivados de la prestación éstos servicios, sin embargo son pocos los rendimientos que los municipios perciben, principalmente por la renuencia que los ciudadanos expresan a pagar derechos por servicios públicos y la problemática fiscal que se tiene para hacer efectivos los cobros. Respecto a la renuencia de los ciudadanos a cubrir el costo de los servicios es común que se exprese a través de negativas radicales e inclusive la invitación hacia otros contribuyentes a resistirse al pago de los servicios, argumentando que es obligación de los ayuntamientos prestar los servicios públicos y que deberán ser en forma gratuita, ya que para eso reciben las participaciones y otros ingresos que por concepto de impuestos perciben las administraciones municipales. Con relación a la problemática técnica que en el cobro de los servicios públicos se presente, consiste fundamentalmente en el diseño del marco jurídico que rige el cobro de los servicios públicos, la no existencia de la regulación adecuada de los servicios y el cobro de cuotas y tarifas de éstos

3) Ingresos derivados de las contribuciones inmobiliarias, este es el aspecto más importante de contribuciones a favor de los municipios, esta constituido por las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria³. Los impuestos o contribuciones inmobiliarias, se materializan a través del impuesto predial, el impuesto de transmisiones patrimoniales o adquisición de inmuebles, ya que estas dos figuras tributarias son las más importantes, se encuentran también la tributación relaciona con los fraccionamientos, los permisos de construcción y las contribuciones de mejoras. Las contribuciones inmobiliarias, principalmente el

³ Se establecieron a raíz de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983.

predial, se encuentran en un nivel escaso, es decir, no obstante que no es despreciable el ingreso que percibe el municipio por concepto del impuesto predial, también sabemos que es mucho el potencial que este tiene, aún sin explotar y que en un momento dado podría representar una fuente de ingresos importante para la administración municipal. Es común escuchar que es difícil incrementar las contribuciones inmobiliarias, particularmente, el impuesto predial, en virtud de que este impuesto es uno de los más sentidos por parte de la ciudadanía, pero recordemos que es uno de los impuestos más antiguos y que de alguna manera el ciudadano identifica como la garantía de su propiedad, es estar pagando sus contribuciones prediales, por lo que lo anterior podría aprovecharse para la concientización de la ciudadanía para que responda a un pago más importante sobre este impuesto.

Respecto a las contribuciones inmobiliarias de transmisiones patrimoniales, denominado adquisición de inmuebles, sigue un comportamiento similar que el impuesto predial, ya que se basa en el valor del inmueble en el momento de la adquisición o enajenación y al presentarse son un valor bajo, igual será el rendimiento del tributo.

En relación a los derechos de permisos de construcción, se dan casos en que éstos se encuentran en un buen nivel recaudatorio, pero son malos los sistemas de control que se tienen sobre el pago de manera que se presenta con frecuencia la evasión fiscal.

Con base en lo anterior, la problemática principal de las contribuciones inmobiliarias radica en el bajo valor unitario del terreno y de la construcción que se tiene dentro de las administraciones tributarias municipales. Para resolver esta problemática, juega un papel muy importante el catastro. El cual en su evolución y desarrollo técnico puede ir permitiendo el que se acerquen los valores catastrales, a los valores reales, para una mejor planeación fiscal; pudiendo ofrecer a la administración tributaria una base más importante para el efecto de los pagos de las contribuciones inmobiliarias.

4) Ingresos provenientes de las participaciones federales, las cuales son 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, las cuales serán analizadas en el capítulo relativo al El Sistema Hacendario Municipal y el Nuevo Federalismo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31, fracción IV establece las obligaciones de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos del gobierno, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Las contribuciones que realicen los mexicanos deben de estar regidas por lo principios de proporcionalidad, equidad y legalidad.

Así mismo, el artículo 116 Constitucional establece que la autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se haya cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papales indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. Pero ¿qué relación tiene este artículo con las facultades de los municipios?, establece las facultades a las Autoridades Administrativas Municipales para asegurarse del cumplimiento de las obligaciones de los gobernados, pudiendo para ello realizar visitas domiciliarias, donde la autoridad revisa la documentación necesaria para comprobar si sus gobernados están cumpliendo las obligaciones que tiene con el municipio de conformidad a lo establecido en las disposiciones legales.

También en el artículo 73, fracción XXIX-A. Se establecen las facultades exclusivas del gobierno federal en materia tributaria, el cual limita a los gobiernos estatales y municipales de gravar impuestos, gravados por la federación. Entre los principales se encuentra el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y los Impuestos Especiales (IEPS): energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados de petróleo, cerillos y fósforo; aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

También indica que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por conceptos del impuesto sobre energía eléctrica. Este artículo señala el ámbito de la actuación del Congreso de la Unión para legislar en lo concerniente al establecimiento de contribuciones federales, por lo que los estados y municipios no pueden invadir ese campo, por que de lo contrario se estaría invadiendo el espacio correspondiente a la federación.

El artículo 28 Constitucional indica que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. Por lo tanto hace la prohibición de que existan exenciones, por lo que los municipios no pueden exentar del pago de sus obligaciones a ninguna persona, excepto cuando lo autorice la Ley, con lo que se asegura que todas las personas contribuyan con el gasto de los municipios.

El artículo 36 Constitucional, fracción I, establece que son obligaciones de los ciudadanos de la República la de inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista. Entonces es obligación de los ciudadanos inscribirse en el Catastro del municipio, con el fin de llevar un mejor control de las obligaciones que nacen con el motivo de contribuciones que tiene que ver

directamente con los bienes inmuebles , las cuales se encuentran señaladas y reguladas en el artículo 115 constitucional antes mencionado.

El artículo 117 Constitucional, establece que los Estados no pueden en ningún caso: Fracción IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera. VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía, VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional y IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. En este artículo se establecen las limitaciones de los Estados y Municipios para gravar ciertos productos y para solicitar empréstitos en el exterior, esto con el fin de delimitar las competencias de los tres niveles de gobierno en el ámbito financiero.

Artículo 118, Fracción I. Señala las limitaciones para el establecimiento de gravámenes sobre derechos de tonelaje, importaciones y exportaciones, siendo éstas facultades exclusivas de la federación y prohibidas para las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, pese a las restricciones que marca la Constitución en los artículos señalados el artículo 124 Constitucional establece las facultades que no están expresamente consideradas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Entonces de este ordenamiento se desprenden las facultades que no estén expresamente conferidas por la Constitución, a la Federación, se les tienen reservadas a los Estados, por lo que las entidades federativas pueden imponer tributos a todas aquellas materias que no estén señaladas como federales, facultando de esta manera a los Estados y Municipios, para que impongan contribuciones en los ámbitos que no sean reservadas para la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal establece que los municipios perciban ingresos derivados del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal Federal.

Esta Ley, regula las relaciones intergubernamentales entre la Federación, Estados y Municipios. Entre otros aspectos, implica la suspensión de gravámenes locales y la participación de ingresos federales. Cabe señalar que el fundamento en al Ley de coordinación Fiscal el gobierno federal y los gobiernos estatales celebran convenios en materia fiscal, mediante las cuales se delegan facultades

administrativas a los Estados, recibiendo recursos de los rendimientos de los impuestos convenidos. Los efectos de dichos convenios serán tratados en el capítulo siguiente del presente trabajo.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de acuerdo con el contenido del artículo 115 Constitucional, establece la potestad tributaria municipal, la que se ubica en el ámbito del poder legislativo del Estado, y señala algunas atribuciones específicas en materia de fuentes tributarias en favor de los municipios. También señala de manera general la integración de la hacienda pública municipal en su artículo 125.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios en Título cuarto al séptimo, establece, para cubrir el gasto público y demás obligaciones a su cargo, el Estado y los municipios percibirán en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de la coordinación hacendaria, e ingresos provenientes de financiamientos, establecidos en la Ley de Ingresos Federal y Estatal. Es decir, contiene las disposiciones sustantivas que rigen en materia de ingresos a los municipios, estableciendo las fuentes a las que acuden los municipios para la obtención de recursos, así como de las modalidades específicas de cada una de estas fuentes con relación a su integración.

La ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, es el documento que establece los gravámenes que tendrán vigencia durante el ejercicio fiscal determinado, para que los municipios acudan a ellos, como medio de allegarse de recursos necesarios para solventar los gastos de su administración. Por lo tanto la Ley de Ingresos cumple con dos funciones: una, corresponde al señalamiento de las fuentes de ingresos que serán gravadas para la obtención de los recursos y la otra para establecer lo que se denomina el presupuesto de ingresos; es decir, la estimación de los ingresos que se van a obtener durante un período administrativo, generalmente de un año, así como los señalamientos y las tasas, cuotas, y tarifas de algunas otras disposiciones específicas que en relación a cada uno de los gravámenes que esta establece, deben señalarse para que obliguen a particulares.

La Ley Orgánica Municipal, contiene las disposiciones que regulan el quehacer municipal; sus bases jurídicas se encuentran en la Constitución Estatal y son emitidas por los Congresos Locales y establecen fuentes tributarias para los municipios, así como el señalamiento de la existencia de la dependencia encargada de cobrar lo tributos y el sujeto responsable de hacer de dicha recaudación, que es el Tesorero Municipal.

2.1.2. Gasto

El ejercicio de las funciones de programación, ejecución y el control del gasto público, así como de la evaluación del mismo, requiere de la existencia una normatividad que regulen la uniformidad y acciones y formas de control y evaluación, incluyendo los registros de la operaciones realizadas, las cuales se establecen en los siguientes cuerpos normativos:

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ratifica la facultad a los municipios de manejar libremente su gasto y faculta a los Congresos locales para la revisión de la cuenta pública del municipio.

Ley Orgánica del Poder Legislativo, faculta al Congreso del Estado para la revisión de las cuantas públicas municipales y establece un órgano dependiente del congreso local, encargado de la revisión de las cuenta pública municipal.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Este cuerpo normativo señala las facultades que en materia de gasto municipal tienen las Contadurías Mayores de Hacienda siendo entre otras:

- Revisar la cuenta pública municipal.
- Practicar visitas de revisión y auditoría a las tesorerías municipales
- Asesorar a los municipios en materia de gasto.

Ley Orgánica Municipal, este cuerpo jurídico determina las atribuciones en materia de gasto a los municipios, destacando:

- Facultad de los Ayuntamientos para aprobar el presupuesto de egresos
- Obligación del Tesorero par formular el presupuesto de egresos
- Estructura y contenido básico del presupuesto del gasto
- Bases mínimas para la aprobación del presupuesto
- Tiempo en que debe integrarse la cuenta pública para la aprobación del Cabildo antes de ser enviada al Congreso Local.
- Obligaciones y requisitos para ejercer el gasto
- Responsabiliza a los funcionarios municipales para supervisar el ejercicio del gasto.

La política aplicable, relativa a la elaboración de los presupuestos por programas requiere de la aplicación de medidas y formas de organización que proporcionen las bases para la implementación de sistemas que muestren eficiencia y eficacia en el manejo de los fondos públicos, por lo cual se hace necesario que a nivel de los Estados de la República, se cuente con los instrumentos legales que den forma a los medios de que se valen las instituciones municipales para las funciones relativas al gasto. Para cumplir las funciones propias de normar el gasto se establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública Municipal y existen en algunos estados de la República, que son la minoría , pero cabe

destacar la importancia de este cuerpo normativo reviste en el ámbito municipal para normar las disposiciones legislativas que formaran parte de las acciones propias del egreso, con la finalidad última de proporcionar las bases que permitan contar con los instrumentos necesarios para el mejor aprovechamiento del gasto público, así como el más eficaz control legislativo que, por mandato constitucional corresponde a ejercer a los Congresos Locales.

2.1.3. Deuda Pública

La deuda pública municipal representa las obligaciones y empréstitos contraídos por el gobierno municipal, el cual constituye un valioso instrumento para la obtención de recursos, que permitan lograr a la administración el cumplimiento de sus programas, con anticipación a la obtención de recursos normales.

Los siguientes cuerpos normativos establecen aspectos generales en materia de Deuda Pública Municipal, tales como señalar las obligaciones de los ayuntamientos para obtener autorización del Congreso Local en los casos de contratación de deuda y los faculta para solicitar el aval del ejecutivo del estado limitándolos a requerir de este tipo de recursos solo en caso de insuficiencia de recursos propios y ante obras necesaria y urgentes.

La Constitución Política en su Artículo 117, fracción VIII, prohíbe a los municipios contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. También contiene los requisitos para la obtención de los empréstitos y financiamientos, así como los procedimientos, tanto administrativos como legislativos que habrán de realizarse para concentración, obligaciones y medidas de control derivadas de su contratación y los órganos.

Ley de Coordinación Fiscal. Este cuerpo normativo en su artículo 9, establece la forma de garantizar con las participaciones la deuda pública que se contraiga, en cuyo caso el municipio registrará esta cuando se cuente con la garantía solidaria del estado.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, faculta al Congreso para autorizar la contratación de créditos Faculta al Ejecutivo para garantizar las obligaciones crediticias que contraiga el ayuntamiento. Autoriza al Congreso para establecer las bases de contratación de los empréstitos.

El Código Financiero del Estado de México y Municipios.

2.1.4. Patrimonio

La Constitución Política de México en su Artículo 27, fracción VI, establece la capacidad de los municipios para poseer y administrar bienes raíces necesarios para la prestación de servicios públicos.

El Artículo 115 Constitucional, fracción II, IV y V, señala que los municipios administraran su patrimonio conforme a la ley. Faculta a los municipios para obtener rendimientos sobre su patrimonio. Creación de reservas territoriales y ecológicas, control y vigilancia de la utilización de suelo de su territorio y participación y regulación de la tenencia de la tierra urbana.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Señala las atribuciones de los municipios para integrar, administrar y explotar su patrimonio.

Ley Orgánica Municipal. Este cuerpo normativo establece por lo general varias atribuciones de los municipios en materia de patrimonio, entre las que destacan: la obligación del ayuntamiento de acrecentar su patrimonio, la obligación del ayuntamiento de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano en su respectiva jurisdicción, la obligación del ayuntamiento de obtener la autorización de congreso del Estado para enajenar los bienes inmuebles y de realizar la venta en subasta pública, la Facultad del ayuntamiento de adquirir bienes que acrecenten el patrimonio del municipio en las formas previstas por la ley, la facultad del municipio de percibir el rendimiento de los bienes que le pertenezcan, la clasificación de los bienes patrimoniales, la facultad de ayuntamiento de solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes de propiedad de particulares, por causa de utilidad pública.

2.2. Integración de la Hacienda Pública Municipal

La Hacienda Pública es un “Conjunto sistemático de haberes, bienes y rentas, correspondientes al Estado o a tres poderes públicos”.⁴ Para el caso del municipio la Hacienda Pública se integra de cuatro elementos: ingreso, gasto, patrimonio y deuda.

2.2.1. Ingresos

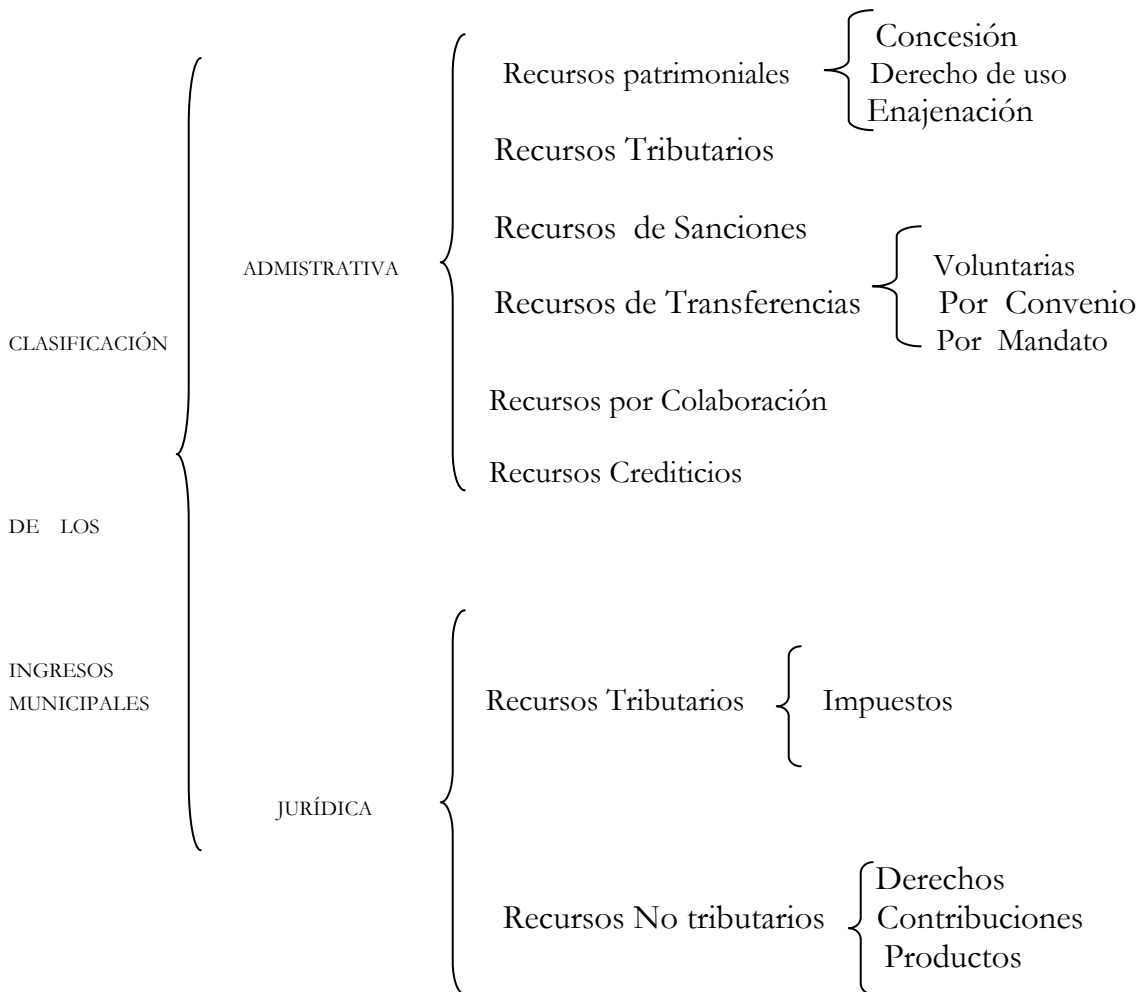
El ingreso municipal está constituido por el conjunto de recursos que puede percibir el municipio derivados de la aplicación de la normatividad municipal que aprueban el Congreso Local como lo establece el Artículo 115 Constitucional. Sin embargo, éstos no son los únicos ingresos que pueden percibir los municipios ya que podrán establecer una serie de impuestos, los cuales pueden ser de las

⁴ Ramirez Hernández, Guillermo. Conceptos sobre Descentralización "Federalismo y Desarrollo". p.138.

diferentes actividades económicas, sin dejar de lado que en nuestro país existe el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por lo que los municipios deberán respetar tales acuerdos para no gravar en dos o más ocasiones un mismo bien o servicio.

Otra forma de obtener ingresos es por la prestación de servicios como lo establece la Constitución en el Artículo 115. Así como de la explotación de bienes patrimoniales, donaciones, herencias, legados y otro tipo de recursos o bienes que puedan ser entregados a los municipios.

a) Clasificación de los ingresos municipales



a.1) Clasificación Jurídica

La clasificación jurídica agrupan a los ingresos de acuerdo al cuerpo normativo que los rige en:

a.1.1) Ingresos Tributarios

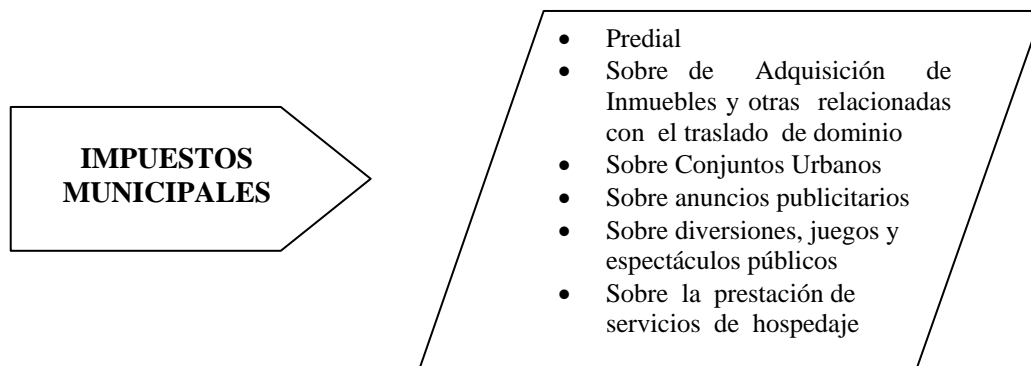
De acuerdo con el Artículo 31 Constitucional, fracción IV, son aquellos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder. Se funda en la obligación de los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público de la Federación, de los Estados.

Tratándose de Finanzas Pública Municipales, el derecho tributario no otorga potestad tributaria a los municipios sino que solo les da competencia tributaria, la cual consiste en la facultad de que disponen los municipios para poder aplicar su Ley de Ingresos, haciendo uso de su poder para lograr el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. Los ingresos tributarios son:

Impuestos

A nivel de la Federación los impuestos constituyen la fuente principal de ingresos, pero a nivel municipal la situación no es igual, ya que en la mayor parte las fuentes tributarias están dentro de las actividades gravadas por impuestos coordinados, lo que impide el establecimiento de impuestos municipales. Pero a raíz de las reforma del Artículo 115 Constitucional de 1983, el municipio tiene la posibilidad de obtener recursos por el gravamen a la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

También la Constitución da la posibilidad de que los municipios celebren convenios con los Estados para la administración de las contribuciones antes mencionadas. Los impuestos mencionados anteriormente deben de aparecer en el Código Financiero del Estado de México y Municipios y en la Ley de Ingresos del Municipio



Fuente: Art. 1 de la Ley de Ingresos de los municipios de Estado de México.

Según el Código Fiscal de la Federación son impuestos “ las contribuciones establecidas en la ley que deben de pagar las personas físicas y morales que se encuentren en situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras ni derechos”.

Los impuestos deben reunir determinadas características, éstas garantizan la obtención de los recursos por parte de las autoridades fiscales

Debe ser legal: Se entiende como la obligación de establecerlo a través de una ley, que en caso de los municipios será la Ley de Ingresos del Municipio, la cual será expedida por el Estado a que el municipio pertenezca en este caso el Estado de México.

Debe ser obligatorio: es decir, que no queda a voluntad del particular cubrir, o dejar de hacerlo, el impuesto que le corresponda, sino que es una obligación inexcusable y que se deriva de la necesidad de dotar al municipio de recursos suficientes para satisfacer las necesidades públicas o sociales a su cargo.

Deber ser proporcional y equitativo: según Emilio Margain⁵ ¹ se establece que un impuesto “es proporcional cuando comprende por igual, de la misma manea a todos aquellos individuos que se encuentren colocados en una situación o circunstancia, que sea equitativo significa que el impacto del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación”

Que se establezca a favor de la administración activa que de acuerdo con la Constitución de la República en su artículo 115, Fracción IV en el último párrafo establece, las legislaturas de los Estados aprobaran la Ley de Ingresos de los Municipios.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 31, fracción IV de la Constitución de la República, todo impuesto que se establezca y no se destine a satisfacer los gastos derivados del presupuesto de egresos aprobado material y formalmente por el ayuntamiento, aun cuando su rendimiento se destine a la administración activa debe considerarse institucional. Debe destinarse a sostener el gasto público municipal.

a.1.2) Ingresos No Tributarios

Son aquellos recursos que obtiene el municipio como consecuencia de las actividades relacionadas con la explotación de su patrimonio, trátase de bienes muebles e inmuebles, las acciones que la propia autoridad tiene que realizar para

⁵ Margain Manautou Emilio, Introducción al Derecho Tributario Mexicano. Editorial Universitaria Potosina, Octava Edición, México 1985, pág. 84

obtener mediante la fuerza, que los contribuyentes realicen sus pagos al fisco municipal. La buena voluntad de los particulares que llevan a cabo donaciones, herencias, legados en favor del municipio, la coordinación fiscal que se traduce en participaciones que le corresponden a los municipios y cuyos rendimientos indiscutiblemente constituye el renglón más importante de ingresos con que cuentan los municipios.

Derechos

Estos constituyen una fuente de ingresos tributarios municipales que se consideran de mayor importancia dentro del esquema tributario municipal, dado que permite la obtención de recursos por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho público., conforme a la Ley, en pago de servicio “. Se pueden señalar que se pagan derechos por: en contraprestación de un servicio particular, cuando el municipio ejerce un monopolio por el servicio, en la prestación de toda clase de servicios, sólo cuando el particular provoca el servicio, cuando el servicio es impuesto por la ley y cuando el servicio es prestado por la administración, sea en forma directa o delegada.

Características de los derechos:

Es una contraprestación en dinero, porque el contribuyente recibe de la administración municipal un servicio a cambio de la cantidad de dinero que paga. Existen también derechos de la regulación de actividades particulares y que son no servicios públicos, sin embargo esa constituye la contraprestación necesaria para justificar el cobro de tributos al particular.

Es una obligación ex - lege, cuyos elementos deben se plenamente contenidos en la ley, por que para su nacimiento es la precisa conjugación de la hipótesis contenida en la norma legal y la realización del hecho generador.

La obligatoriedad del pago que nace de la conjugación de la norma establecida por la voluntad unilateral del legislador y el hecho generador, es uno de los elementos que distinguen al derecho, del precio o del producto.

El presupuesto es un servicio inherente al municipio, la Constitución Política de México, señala en su Artículo 115, los servicios a cargo de los municipios y establece la posibilidad para que las legislaturas de los Estados puedan, cuando resulte necesario, establecer otros servicios municipales diferente a los contenidos en el texto constitucional.

Ésta regido por el principio de legalidad, los derechos deben de estar contenidos en la Ley de Ingresos de los Municipios aprobada por el Congreso del Estado. Sino se establecen los derechos en la Ley de Ingresos del Municipio no podrá exigirse a los particulares pago alguno por la prestación de servicios públicos municipales. Los municipios carecen de potestad tributaria para establecer derechos en reglamentos internos, esta potestad esta concedida al poder

legislativo de los Estados y el municipio sólo tiene la competencia tributaria para hacer valer el cobro de tales derechos.

Deben ser destinados a solventar los gastos de la administración municipal: no existen ninguna regla que prohíba que los recursos obtenidos por derechos sean aplicados a la prestación de servicios públicos.

Derechos Municipales

- De agua potable, drenaje alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales
- De registro civil
- De desarrollo urbano y obras públicas
- Por servicios de rastros
- Por corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos y fierros para marcar ganado
- Por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios
- De estacionamiento en la vía pública y de servicio público
- Por la expedición y refrendo anual para la venta de bebidas alcohólicas al público
- Por servicios prestados por autoridades de seguridad pública
- Por servicios de alumbrado público
- Por servicios de limpieza de lotes, baldíos, recolección, traslado y disposición de residuos sólidos industriales y comerciales
- Por los servicios prestados por las autoridades del catastro

Fuente: Art. 1 de la Ley de Ingresos de los municipios de Estado de México.

Contribuciones Especiales

Es una figura jurídica tributaria, que se encuentra en pocos Estados de la República a nivel de legislación municipal. Desde un punto de vista económico la contribución especial es un instrumento valioso para la cobertura del gasto público. Se aplica para la realización de determinadas actividades, generalmente obras para beneficiar a la colectividad en su conjunto, sin embargo como resultado de la puesta en marcha de las obras realizadas resulta beneficiado expresa de la autoridad para beneficiarlo, lo cual justifica que a esas personas contribuyan en forma especial y de conformidad su capacidad contributiva, mediante la aportación de los recursos económicos para el financiamiento de la obra o la actividad que realiza el gobierno municipal.

Clasificación de las contribuciones especiales.

- ◆ **Contribución por mejoras:** son aquellas contribuciones que se establecen a cargo de los particulares, cuando derivadas de la realización de una obra pública, estos perciben un beneficio diferencial o adicional al que recibe el resto de la comunidad o que está encaminada a servir esta obra. La realización de la obra debe hacerse sin que la autoridad tenga como propósito específico beneficiar de manera diferencial a ninguno de los habitantes del lugar, sino que esta la lleve a cabo como parte de un programa específico de servicios y obras

públicas y colateralmente, resulte este beneficio diferencial en favor de alguno de los habitantes.

- ◆ **Contribución por plusvalía:** es aquella que se establecen en virtud del aumento del valor que reciben determinados predios y que se derivan directamente de la realización de alguna obra pública o puesta en marcha de un servicio público.
- ◆ **Contribución especial por gasto:** es aquella cuyo presupuesto, consisten en la realización de actividades del municipio provocadas por el contribuyente, que implica un gasto público o incremento del gasto.
- ◆ **Contribuciones de seguridad social:** esta representada por aquellas aportaciones que son a cargo de personas físicas o morales, que son llamadas a garantizar un mínimo de seguridad social de las personas que subordinan su esfuerzo o su trabajo a otras que constituyen en patrones y que se hacen cargo de estas últimas, la obligación de garantizar un mínimo de seguridad social y el estado a ser llamado a tutelar el cumplimiento de esta obligación, pero esta contribución no se da en el ámbito municipal.

Contribución de Mejoras

- Introducción, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y drenaje
- Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas de saneamiento de agua
- Urbanizaciones
- Guarniciones y banquetas
- Construcción, pavimentación y repavimentación o mantenimiento de calles, vialidades o caminos rurales
- Escuelas, clínicas y dispensarios médicos
- Centros recreativos, deportivos.
- Mercados

Fuente: Art. 1 de la Ley de Ingresos de los municipios de Estado de México y Título sexto del Código Financiero del Estado de México

Productos

Aquellos ingresos que percibe la administración municipal y que se derivan de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no correspondan al desarrollo del funcionamiento del derecho público y que por los tanto no son susceptibles del establecimiento de contribuciones y son:

- Por la venta o arrendamiento de bienes municipales
- Derivados de bosques municipales
- Impresos y papel especial
- Todos aquellos que se deriven de la explotación de los bienes municipales

a.2) Clasificación administrativa

Agrupar a los ingresos de acuerdo a su origen administrativo en:

a.2.1) Recursos patrimoniales

Son los ingresos que obtiene el municipio directamente del aprovechamiento de sus bienes de dominio público, así como del aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, También se consideran recursos patrimoniales a los rendimientos de las inversiones.

Los recursos patrimoniales generan ingresos por el uso y aprovechamiento de que puede ser objeto a través de:

Concesión: cuando se le concede a una persona física o moral explotar un bien de dominio público.

Derechos de uso, cuando el municipio permite que se usen sus bienes mediante retribuciones, pero sin establecer una concesión. Como el pago que realizan los ciudadanos por concepto de suministro de agua potable y drenaje, suministro de agua en bloque proporcionada por autoridades municipales o sus descentralizadas a fraccionamientos o unidades habitacionales, comerciales o industriales, servicios que presta el Registro Civil; autorización de licencia para construcción de obras nuevas, por el sacrificio, evisceración, desolle y corte de animales destinados al consumo humano, en rastros propiedad del municipio, por la guarda de animales depositados en los corrales de concejo propiedad municipal, independientemente de los gastos que origine su manutención, por el uso de vías, plazas públicas o áreas de uso común para realizar actividades comerciales o de servicios; por los servicios de panteones propiedad municipal, Los conductores de vehículos que ocupen la vía pública y los lugares de uso común de los centros de población como estacionamiento, en las calles y sitios que determine la autoridad, pagarán los precios públicos que determine el ayuntamiento, etc.

También, el municipio puede obtener recursos patrimoniales de los rendimientos financieros derivados de los depósitos que haga en las instituciones de crédito, así como de las inversiones en títulos, acciones de empresas, etc.

a.2.2) Recursos Tributarios

Son los recursos de los que se allega el municipio, haciendo uso de la aplicación de la Ley de Ingresos por cualquiera de las tres figuras tributarias y son: impuestos, derechos y contribuciones especiales, explicados en la sección anterior.

a.2.3)Recursos derivados de Sanciones

Dentro de las atribuciones que la constitución concede a los municipios, es la creación de reglamentos donde se establezcan obligaciones a particulares y que deban ser acatados por quienes radican o se encuentren dentro de su territorio. Quienes no cumplan o acaten se hacen acreedores a una sanción la cual puede ser corporal o económica, según la naturaleza y la gravedad de la falta. Así las autoridades municipales tienen que ser vigilantes del cumplimiento de los reglamentos emitidos por el Cabildo. Cuando esa sanción es económica el erario público recibe un ingreso. En este renglón quedan comprendidas: multas, recargos e intereses.

a.2.4) Recursos por transferencias

Los municipios perciben recursos provenientes de particulares, organismos públicos y privados de otro nivel de gobierno dentro del país (Federación, Estados y Municipios)

Estos recursos son transferidos mediante tres formas diferentes:

1) Por libre libertad voluntad del cedente: son los recursos otorgados al municipio por libre voluntad del cedente.

2) Por acuerdo o convenio: cuando participa también la autoridad en la concentración de voluntades para la transferencia de los recursos.

3) Por mandato de Ley: cuando las transferencias se realizan en acatamiento o disposiciones de la Ley, sin que sea posible la concentración de las partes. Estas últimas formas se analizarán en el capítulo 3.

En este grupo entrarán los recursos derivados de: donaciones, cesiones, herencias, legados, subsidios, percepción de obras (llamados aprovechamientos) y participaciones estatales.

a.2.5) Recursos por colaboración ciudadana

Llamadas “Aportación de Mejoras” corresponden aquellos recursos que derivan de la participación ciudadana que con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas o de acciones de beneficio social.

Hay ocasiones en la construcción de infraestructura, especialmente agua potable y alcantarillado, los costos son totalmente cubiertos por la ciudadanía, lo que constituye un gran alivio para los gastos del municipio.

En lo que se refiere a la prestación de un servicio, en algunos casos los propios habitantes se autoprestan el servicio cubriendo con cooperaciones el mantenimiento de la obra de infraestructura y la prestación de un servicio.

a.2.6) Recursos crediticios

Los recursos que se obtienen a través de la contratación de empréstitos y son otra fuente de ingresos para el municipio a través de éste, los municipios obtienen recursos frescos para satisfacer de manera anticipada necesidades de la comunidad que tuvieran que ser aplazadas por falta de recursos. Estos recursos son conocidos con el nombre de deuda pública y esta constituida por las obligaciones de pasivos derivadas de financiamiento a cargo de los municipios. Se clasifica en:

- a) Directa: la que contraen los Ayuntamientos
- b) Indirecta: la que contraen los organismo públicos descentralizados municipales, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos en los que el fodeicomitante sea el propio Ayuntamiento
- c) Contingente: la contraída por los Ayuntamientos como avales o deudores solidarios de las entidades señaladas en el inciso anterior.

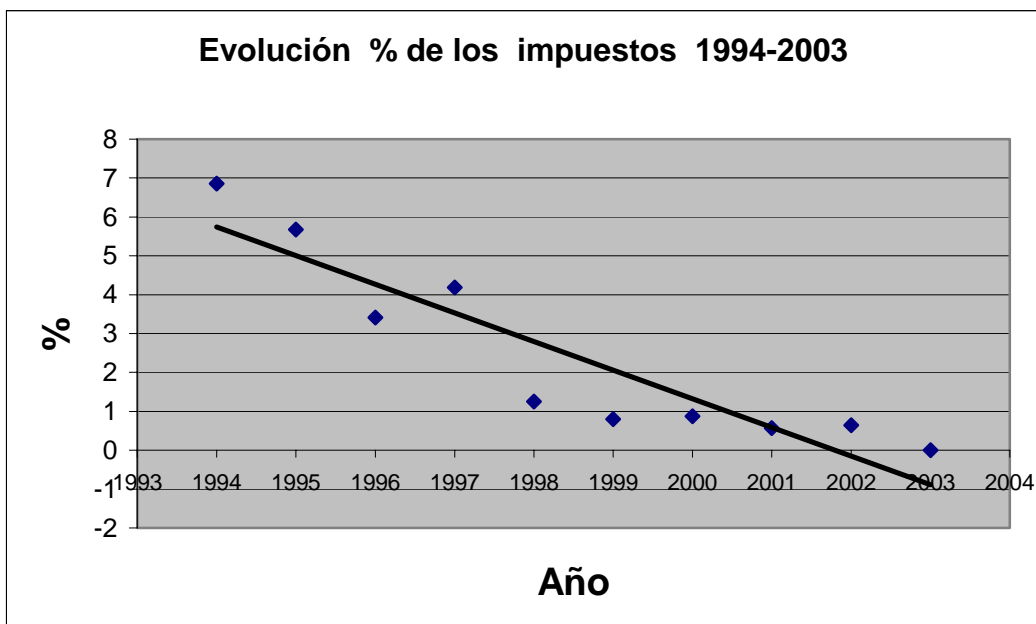
La deuda pública debe estar destinada al financiamientos de inversiones públicas productivas o servicios públicos que en forma directa generen recursos públicos

b) Evolución de los Ingresos de San Felipe de Progreso 1994-2003

Para la realización de sus actividades el municipio cuenta con las fuentes de ingresos señaladas con anterioridad, en el cuadro 2.1 se muestra el desglose de los ingresos municipales de San Felipe del Progreso. En este se observa que de 1994 a 2003 los ingresos municipales mantienen una tendencia de crecimiento ya que pasa de \$ 3, 558,412 en 1994 a \$236,016,090 para el año 2003.

En lo que se refiere al rubro de impuestos se observa el mismo comportamiento, \$166,035 en 1994 a 1, 219,969 en 2003 sin embargo se debe señalar que estos representa un porcentaje menor en la composición de los ingresos del municipio como se muestra en el cuadro 2.2. En 1994 representaban 4.67% de los ingresos totales y para 2003 sólo representan el 0.52% (ver grafica 2.1), lo cual indica una disminución de la capacidad del municipio de captar ingresos mediante este rubro.

Grafica 2.1



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

En lo que se refiere al rubro de derechos se observa que en cantidad absoluta hay un incremento al pasar de \$ 123,149 en 1994 a \$1,219,969 en 2003 sin embargo en su participación % del ingreso total se tiene una disminución al igual que los impuestos. De la misma manera sucede con los productos, aprovechamientos y contribución de mejoras, donde se deduce que estos rubros deben de tener más atención de las autoridades municipales.

El impuesto predial y los derechos de agua son la fuente de contribución local más importantes dentro de esquema recaudatorio del municipio, y aunque muestran incremento es necesario que se haga un esfuerzo mayor con la finalidad de eficientar su administración.

Los rubros de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, Contribución de mejoras, otros ingresos ,disponibilidades y por cuenta de terceros constituyen la fuente de ingresos propias de municipio.

La participación porcentual de los ingresos propios del municipio en el ingreso total ha sido cada vez menor como se muestra en el cuadro 2.3 a lo largo del periodo de análisis al representar 34.89 % en 1994 y en 2002 sólo 3.49 % teniendo un repunte en 2003 al llegar a 21.54 %, esto último se debe a las campañas de descuentos realizadas por el gobierno municipal cuyo fin es incentivar a los ciudadanos a contribuir con el erario público.

Cuadro 2.3

Fuente de Ingresos, % del ingreso total 1994-2002			
Año	Ingresos Propios	Financiamiento	Participaciones y aportaciones
1994	34.89	0.00	65.11
1995	16.57	0.00	83.43
1996	9.90	14.11	75.99
1997	8.40	0.00	91.60
1998	7.27	0.00	92.73
1999	6.57	0.00	93.43
2000	5.77	0.00	94.23
2001	4.95	9.11	85.94
2002	3.49	26.81	69.70
2003	21.54	19.56	58.89

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

En materia de ingresos por financiamiento se debe señalar que a partir de 2001 se facultó a los municipios para contratar pasivos siempre y cuando el Gobierno Estatal funga como aval y los recursos se destinan a la realización de obras públicas y sociales. Por esto los ingresos derivados de financiamiento pasaron de \$17,523,720 en 2001 a \$46,176,12 en 2003

2.2.2. Gasto o Egresos

Es la erogación de recursos por el gobierno municipal para satisfacer las necesidades de su administración y de la población residentes en su territorio o el valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo⁵

También puede verse como un proceso presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejercicio y control del presupuesto municipal, el cual orienta y norma el destino de los recursos municipales, con base a programas de trabajo que identifican metas y objetivos, actividades a desarrollar y responsables de la ejecución.

a) Clasificación

Para que el gasto municipal pueda interpretarse y controlar el uso y destino de los recursos puede clasificarse de diferente manera:

⁵ Ibidem.

a.1) Clasificación administrativa:

Describe las asignaciones presupuestales por cada una de las dependencias, órganos y unidades administrativas que forman parte de la estructura administrativa del municipio. Esta clasificación contiene diversas características:

- * Establece la responsabilidad administrativa de los recursos asignados.
- * Permite por si sola la estadística presupuestal.
- * Refleja comparativamente los costos de cada unidad administrativa.
- * Facilita el manejo y mejor empleo de los recursos del erario público.

a.2) Clasificación por objeto del Gasto o Económica

Esta clasificación permite el control contable de los gastos, sirve para especificar y conocer la composición de los gastos que es necesario hacer cada programa para cumplir sus objetivos. Es decir, permite ordenar e identificar el gasto según el tipo de bien y servicio que se va a comprar o adquirir para el cumplimiento de la función del municipio así como de los programas a realizar por él. Las características de esta clasificación son:

- * Centra su atención en los aspectos contables de las operaciones.
- * Permite identificar el gasto incurrido en cada bien o/y servicio comprado o adquirido.
- * Constituye la base del presupuesto tradicional.

El presupuesto de egresos del municipio debe contabilizarse de manera general para su presentación al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México de acuerdo a la clasificación económica o por Objeto del Gasto, la cual tiene las siguientes partidas:

- a) *Servicios Personales*: son asignaciones para sufragar las remuneraciones al personal que presta sus servicios en los gobiernos estatales y municipales, así como cualquier otra erogación derivada de la relación laboral, por ejemplo: los pagos que por concepto de seguridad social cubre el gobierno a las instituciones públicas o los pagos por otras prestaciones sociales y económicas, por ejemplo: estímulos y compensaciones, pagos de defunción, despensas y ayuda para pasajes.
- b) *Materiales y suministros* : Recursos que correspondan a la adquisición de toda clase de bienes requeridos por los gobiernos, para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas, se consideran los combustibles y lubricantes, papelería y artículos de escritorio, entre otros.

- c) *Servicios Generales*: Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de la administración pública estatal y municipal, que se contratan a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos, tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica y agua potable; arrendamiento; servicios de asesoría; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación.
- d) *Subsidios*: Asignaciones que los gobiernos otorgan para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades, a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones, mantener sus niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.
- e) *Ayudas*: Asignaciones que los gobiernos otorgan a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos.
- f) *Obras públicas*: Asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país.
- g) *Deuda Pública*: Gastos destinados a cubrir las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos; incluye las asignaciones destinadas a cubrir la amortización, el servicio (intereses y comisiones) y ADEFAS (Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores).

2.2. 3 Patrimonio municipal.

PATRIMONIO MUNICIPAL: Es considerado como “ el conjunto de bienes, derechos e inversiones pecunariamente, que como resultado de la actividad normal del municipio ha acumulado y posee a título de propietario para llevara cabo sus funciones “

Los bienes constituyen el conjunto de recursos materiales (bienes muebles e inmuebles) cuya naturaleza jurídica puede estar revestida del derecho público o del derecho privado.

Los derechos se definen como la facultad legal que tiene el ayuntamiento para disponer como mejor le convenga de los bienes que conforma su patrimonio.

Las inversiones como elemento patrimonial se refiere propiamente a la colocación de dinero en instituciones de crédito para hacerlo productivo o acrecentar su patrimonio.

Bienes de Dominio Público: Bienes municipales que se rigen por normas del derecho público. Se ubican generalmente dentro de este apartado a los bienes de uso común (aquellos que pueden ser aprovechados por todos los habitantes del municipio), y a los bienes destinados a un servicio público.

Los bienes de uso común generalmente son inmuebles, mientras que los bienes destinados a un servicio público pueden ser tanto inmuebles como muebles.

Los bienes de dominio público se dividen en muebles e inmuebles.

Los bienes inmuebles destinados a un servicio público son:

- Terrenos, edificios y cualquier otra oficina que albergue a las oficinas municipales o cualquiera de sus dependencias administrativas.
- Edificaciones destinadas a la cultura, la recreación y el deporte.

- Escuelas
- Institutos tecnológicos
- Bibliotecas
- Museos, teatros, etc.
- Observatorios, planetarios
- Zoológicos
- Parques
- Unidades deportivas
- Campos de Fútbol

- Edificaciones para la salud:

- Hospitales
- Casas de salud, etc.

- Edificaciones para la asistencia social:

- Centro de crianza y enseñanza, guarderías, jardines de niños.
- Asilos, etc.

- Edificaciones de plantas industriales:

- Potabilizadoras de agua e instalaciones civiles y conexas
- De tratamiento de aguas negras o residuales

- Edificaciones destinadas a otros servicios públicos.

Rastros
Mercados
Cárceles
Panteones
Talleres municipales
Depósitos de vehículos
Tiraderos de basura

Y los demás destinados a los servicios públicos que pertenezcan al municipio.

Los bienes inmuebles de uso común son:

- Vías de comunicación
- Montes y bosques
- Canales, zanjas y acueductos
- Plazas, calles, avenidas y paseos y parques públicos.
- Monumentos artísticos conmemorativos u obras de ornato
- Monumentos arqueológicos e históricos.
- Otros.

Los bienes muebles destinados a la prestación de un servicio público son:

- Obras de arte, pinturas y esculturas.
- Especímenes de flora y fauna
- Colecciones científicas
- Piezas artísticas de museos
- Archivos y registros públicos
- Expedientes de las oficinas no sustituibles.
- otros

b) Evolución de los Egresos de San Felipe de Progreso 1994-2003

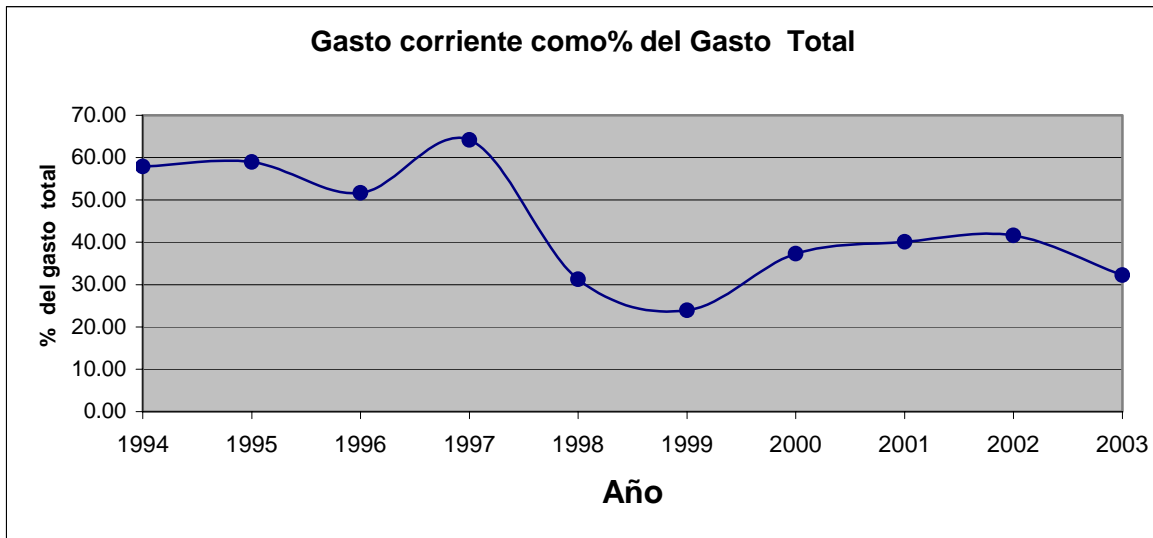
El gobierno municipal; de los tres niveles de gobierno es el que se encuentra más cerca de los ciudadanos, ello le permite identificar y satisfacer las necesidades de la población.

Para cubrir estas necesidades el municipio cuenta con ingresos que se establecen en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.

En el cuadro 2.4 se muestran los montos de los gastos que realiza el municipio de San Felipe del Progreso durante 1994 – 2003.

De los egresos podemos observar que una gran monto se destina a cubrir servicios personales pasando de \$ 1,569,481 en 1994 a \$62, 068 324 en 2003.

Gráfica 2.2



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal de San Felipe del Progreso, Varios años.

El gasto corriente en que incurre el municipio esta integrado por : servicios personales, servicios generales materiales y suministros. El porcentaje del gasto total que representan estos rubros por casi media década fue aproximadamente del 50%, disminuyendo de manera gradual en los últimos años como se muestra en la gráfica 2.2 . manifestando que los recursos municipales no son suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

Otro rubro de manifiesta un crecimiento importante es el monto asignado a la realización de obras públicas, en 1994 se destinaron \$ 78, 424 hasta alcanzar \$ 102, 319,059 en 2004 representando un 43.35 % del gasto total.

Cabe señalar que un incremento importante de dio en 1998 alcanzando \$ 13, 917,198 en relación a los \$ 2, 007, 411 del año anterior ; este aumento fue provocado por la creación del Ramo 33 en 1998. A partir de este año los ingresos destinados a la realización de obras públicas y sociales ha tenido un crecimiento a la alza como se muestra en la gráfica siguiente:

Grafica 2.3



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

En el cuadro 2.4 se indica que uno de los rubros en los cuales el gobierno municipal eroga recursos es la deuda pública mostrando cantidades destinadas a este rubro a partir de 1995. Parece haber una incongruencia dado que en análisis de los ingresos mencionamos que los municipios no podían contratar deuda pública hasta el año 2001. Tal incongruencia no existe debido que en los egresos en este rubro se consideran las Adefas, es decir las obligaciones de los ejercicios anteriores pero que no corresponden al pago o amortización de deuda pública.

CAPÍTULO 3 EL MUNICIPIO Y LA COORDINACIÓN FISCAL

3.1 El sistema Nacional de Coordinación Fiscal

3.1.1 Antecedentes

Antes de conformarse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la situación en materia fiscal de la Federación con los gobiernos de los Estados “se caracterizaba por la duplicidad de los impuestos federales, estatales y municipales (conurrencia fiscal), lo cual hacía del sistema tributario un sistema complejo que no contaba con acuerdos entre los distintos niveles de gobiernos en materia fiscal. Esto provocaba que se diera la doble tributación, la cual representaba una alta carga fiscal para los contribuyentes”¹

Lo anterior conllevó a las Entidades federativas y la Federación a buscar acuerdos que pusieran fin a esta situación, buscando un sistema de coordinación en materia fiscal que permitiera:

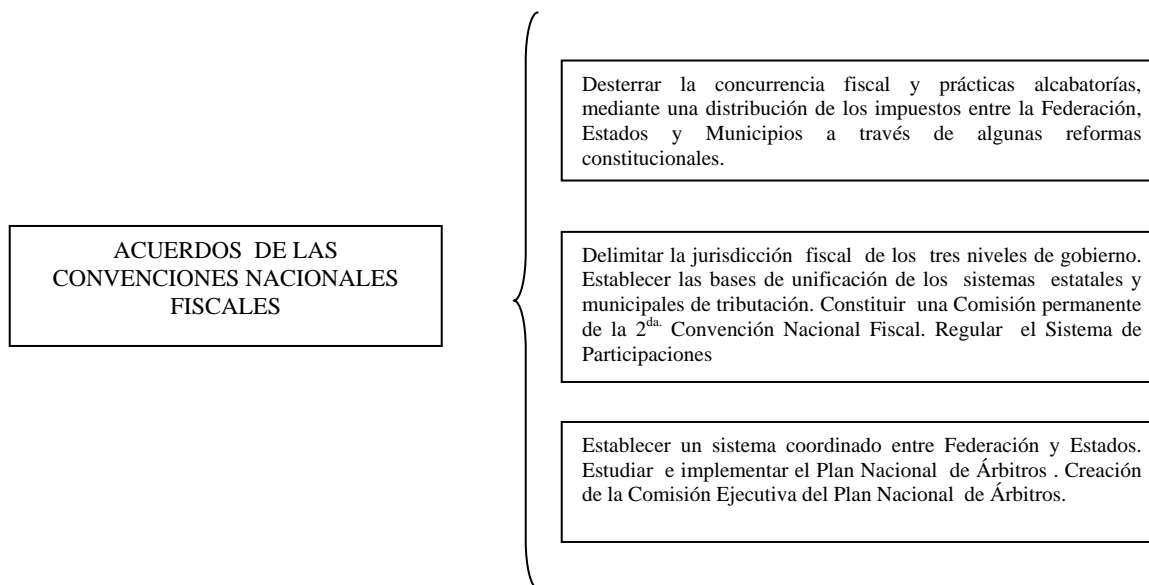
- ◇ Disminuir y posteriormente eliminar la práctica de concurrencia impositiva.
- ◇ Establecer el reparto de competencias entre los tres niveles de gobierno en materia fiscal.
- ◇ Buscar que cada fuente de ingresos se aprovechara en su totalidad como medio para financiar los gastos públicos de los tres niveles de gobierno.
- ◇ Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.
- ◇ Efectuar un reparto equitativo entre los gobiernos federal, estatal, y municipal de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

Este proceso duro varios años y los primeros intentos se presentaron en la Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

OBJETIVOS Y ACUERDOS DE LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES



¹ INDETEC. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. 1995. p.37



FUENTE: Tomado de; Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP, 1996, p. 79.

Después en 1948, se promulgó la Ley de Impuestos sobre Derechos Mercantiles, en 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. En el periodo 1973 a 1979 se dieron cambios a la Ley de coordinación fiscal de 1959. No obstante es hasta las reformas de 1980 y 1990 en que se sientan las bases para el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.1.2. ¿Qué es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?

En México los tres niveles de gobierno (Federación-Estados- Municipios), tiene capacidad jurídica para recaudar impuestos según su ámbito de competencia. Para evitar la doble tributación se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La Coordinación fiscal puede definirse como un sistema de recaudación y distribución de los ingresos fiscales entre los tres ordenes de gobierno, en donde se limitan las competencias fiscales.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene por objeto:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones.
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y;
- Dar las bases de su organización y funcionamiento.

Para lograr con estos objetivos el sistema cuenta con los siguientes organismos:

Organismo	Facultades
<p>Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Sesiona por lo menos una vez al mes, convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de funcionarios Fiscales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar los reglamentos del funcionamiento de los organismos • Determinar las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deba hacer la federación y las entidades para el mantenimiento de dichos organismos. • Actuar como asamblea general del INDETEC, aprobar sus presupuestos y programas • Proponer al Presidente de la República las medidas que se estimen necesarias para actualizar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
<p>Comisión Permanente de funcionarios Fiscales. Es convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, o por el subsecretario de ingresos o por tres miembros de la comisión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Preparar las Reuniones de Nacionales de los funcionarios Fiscales • Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación. • Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional • Vigilar la creación e incremento de los fondos que se señalan en la ley.
<p>Instituto Técnico para el Desarrollo de la Haciendas Públicas (INDETEC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. • Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones. • Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades. • Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. • Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas. • Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales. • Capacitar técnicos y funcionarios fiscales. • Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
<p>La Junta de Coordinación Fiscal se integra por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho Entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.</p>	

FUENTE: Elaboración propia, con base en los artículos 16 a 24 de Ley de Coordinación Fiscal.

3.2. Ingresos Municipales derivados de la Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal permite a los Estados y Municipios recibir transferencias federales en efectivo que incluyen: las participaciones e ingresos por colaboración administrativa (incentivos) y las transferencias de gasto federalizado: Fondo de Aportaciones y Programas de Apoyo para el fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

3.2.1 Participaciones e incentivos económicos.

Las participaciones se pueden definir como “ingresos que se derivan del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”². Estos conforman el Fondo General de Participaciones que por ley se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio Fiscal. Los incentivos económicos los integran conceptos como: Impuesto Especial sobre producción y servicios, de tenencia o uso de vehículos, del impuesto sobre automóviles nuevos. Las entidades a su vez los distribuyen a los municipios de acuerdo a las fórmulas aprobadas por las Legislaturas locales.

Para el caso del Estado de México el Código Financiero en su artículo 219 señala que los ingresos municipales derivados de la coordinación fiscal serán:

Fuente de Ingresos derivados de la Coordinación fiscal	% que serán suministrados a los municipios
Fondo de Fomento Municipal	100%
Fondo General de Participaciones	20 %
Impuesto Especial sobre producción y servicios	20%
Impuesto sobre automóviles nuevos	50%
Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos	20%
Fondo de compensación del impuesto sobre automóviles nuevos	50%

Los montos de estos recursos se determinan con base en los siguientes puntos según la aplicación de la fórmula correspondiente la cual esta integrada por tres partes:

- 1) 40% se asignará en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio con base a la última información proporcionada por el INEGI.
- 2) 40% se asignará en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada en cada municipio en sus impuestos y derechos del año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior de este.

² Rubio Aceves Adriana, El Quehacer de Tesorero Municipal. INDETEC 1996. p.23

- 3) 20% restante se asignará en proporción inverso a la participación por habitante que tenga cada municipio.

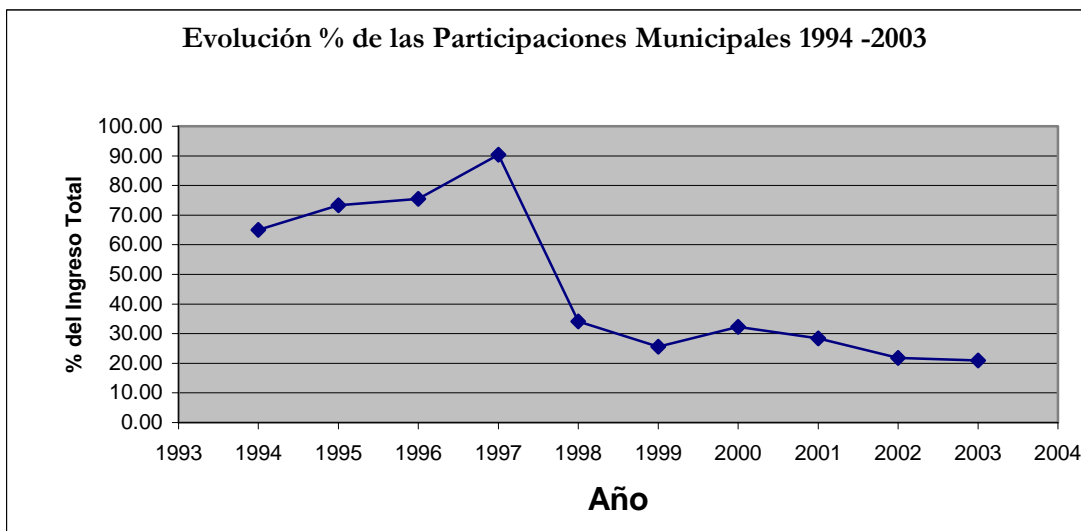
En el contexto de la Coordinación Fiscal el Municipio de San Felipe del Progreso recibe las siguientes participaciones federales

Cuadro 3.1

Año	Participaciones Federales a precios de 2002	Participaciones federales % de los ingresos totales	Tasa de crecimiento Real
1994	\$2,314,688	65.05	-
1995	\$4,160,162	73.34	79.73
1996	\$10,208,118	75.53	145.38
1997	\$15,414,096	90.44	51.00
1998	\$20,997,225	34.09	36.22
1999	\$32,151,001	25.64	53.12
2000	\$45,311,125	32.25	40.93
2001	\$54,578,946	28.38	20.45
2002	\$39,657,453	21.83	-27.34
2003	\$49,318,709	20.90	24.36

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

Grafica 3.1



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

El cuadro 3.1 muestra que las participaciones que recibió el municipio tuvieron un incremento importante de 1994 a 1997. Sin embargo representan % altos del ingreso total del municipios. Manifestando que

depende financieramente de los recursos que destina el gobierno federal para este nivel de gobierno alcanzando hasta un 90% en el año 1997.

Cuadro 3.2

Fuente de Ingresos % 1994-2002			
Año	Ingresos Propios	Financiamiento	Participaciones y aportaciones
1994	34.89	0.00	65.11
1995	16.57	0.00	83.43
1996	9.90	14.11	75.99
1997	8.40	0.00	91.60
1998	7.27	0.00	92.73
1999	6.57	0.00	93.43
2000	5.77	0.00	94.23
2001	4.95	9.11	85.94
2002	3.49	26.81	69.70
2003	21.54	19.56	58.89

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

Si comparamos el % que representan los recursos propios con los recursos obtenidos por transferencias del municipio se observa que éstos últimos representan aproximadamente el 80% de los ingresos municipales denotando la dependencia de gobierno municipal y la incapacidad de recaudar una mayor cantidad de ingresos por fuentes propias. (ver cuadro 3.2)

3.2. Transferencias de Gasto federalizado

3.2.2.1 Antecedentes

Los antecedentes de la coordinación en gasto son ubicados a partir del inicio de los años cuarenta a través de los denominados Convenios mixtos de Economía Regional³ en donde el gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y los particulares aportaban en conjunto los recursos financieros para la ejecución de obras a nivel estatal.

Es a partir de los años 70 cuando se presentan a dar las condiciones para la planeación del desarrollo regional de manera coordinada entre la Federación, los Estados y los Municipios y a través de programas que buscaban el desarrollo integral de varias regiones del país, como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que tenía el objetivo de promover el desarrollo de las zonas del país que presentaban altos niveles de marginación y que al mismo tiempo disminuyera las corrientes migratorias hacia las principales zonas urbanas del país.

³ Ortega Lomelin, Roberto. Federalismo y Municipio. Una visión de la modernización de México, Edit. FCE, México 1994 p. 100.

En 1971 con carácter de Organismo Federal de Coordinación de las Dependencias y Entidades Públicas se crea el primer Comité Promotor Del Desarrollo Económico (COPRODE) en el Estado de Yucatán⁴. A partir de entonces y con un incremento paulatino, tales comités fueron reforzados con la expedición en 1976 de la Ley de Asentamientos Humanos, con las Leyes Estatales de Desarrollo Urbano y con los Planes Estatales y Municipales relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo al tener los COPRODES un carácter federal y por lo tanto centralizado se generaba una ineficiente asignación de funciones, además de que era mucho más limitado el margen de maniobra de los estados para poder promover su propio desarrollo y para los municipios estaba completamente limitado. Lo que generó que después de mediados de los 70 los COPRODES se transformaran en organismos descentralizados y pasaron a ser los Convenios Únicos de Coordinación (CUC's), que coadyuvarían en las estrategias de planificación y programación a nivel estatal y municipal lográndose avances significativos pero no en la magnitud esperada, ya que en la práctica no existía una verdadera clasificación que los considerará como federales o estatales.

Ante esa problemática son decretados en 1981 con otra estructura y funcionamiento los Comités de Planeación de para el Desarrollo (COPLADES) que funcionarían a nivel estatal a través de órganos regionales de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Las metas de todos los convenios y programas de coordinación en gasto que se venían realizando buscaban consolidar acciones de canalización de recursos financieros, humanos y materiales a los estados, que pudieran redundar en la creación de obras de infraestructura que beneficiara a los municipios con altos niveles de marginación y desarrollo con obras de caminos rurales, caminos vecinales, carreteras estatales, construcción y reparación de servicios de salud⁵

De igual forma se comenzó a dar un poco más de participación a los municipios a través de algunos comités municipales de planeación para el desarrollo y los subcomités regionales de los COPLADES⁶

Así la coordinación en gasto sufre cambios importantes a partir de las reformas al artículo 25 y 26 de la Constitución, con la excepción de la Ley de Planeación y la transformación de los CUC's en los denominados Convenios Unicos de Desarrollo (CUD's) en 1983 dando un gran impulso a la planeación y

⁴ Larios Contreras, Cesáreo, " Antecedentes de la coordinación en gasto " INDETEC No. 95. Julio - Agosto, 1995 p.42.

⁵ Ibidem

⁶ Ortega Lomelín, Roberto. op. cit p. 102

descentralización del desarrollo nacional, a la creación del Sistema Estatal de Planeación Democrática y al fortalecimiento municipal.

Sin embargo antecediendo a dichas metas jugó un papel importante la creación del Ramo 26 del presupuesto federal, ligado con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que si bien incrementaba las expectativas de gasto no sólo a nivel estatal sino también a nivel municipal, en la práctica dichos recursos resultaban insuficientes para cubrir sus necesidades.

Ante la necesidad de una planeación financiera a finales de los ochenta se buscaba que el sistema bancario que aún pertenecía al gobierno participaran en programas y obras del COPLADE⁷

Las acciones tomadas en materias de coordinación del gasto gubernamental tomarían, una nueva fuerza con la creación en 1992 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo objetivo central era coordinar las acciones de desarrollo regional con los estados y municipios del país a través de Convenios de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) par consolidar los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Sistema Nacional de Planeación.

RAMO 26

El antecedente más reciente del ramo 26 Superación de la Pobreza, el polémico PRONASOL, considerado como una estrategia descentralizadora, este programa constituyo la columna vertebral de los esfuerzos descentralizadores del gobierno de Carlos Salinas de Gortari a partir de su preocupación por apoyar el desarrollo de las distintas regiones del país.⁸

En el mes de julio de 1995, inicia el proceso de transferencia de los recursos y funciones y facultades de los programas Solidaridad y Desarrollo Rural a los estados y municipios del país. Este proceso, en declaración tendría un periodo de maduración de dos años y medio. De ese modo en su primer año, la transferencia sería del 50% y para el segundo año las dos terceras partes del Ramo y para el tercero se liberarían la totalidad de los recursos⁹

⁷ Larios Contreras, Cesareo, op.cit.p.47

⁸ Si bien el PRONASOL no se planteo como objetivo deliberado el impulsar la descentralización, en los hechos así lo hizo a través de sus vertientes de desarrollo regional, apoyo a la producción y bienestar social que se encargaron de corregir los desequilibrios regionales en los ámbitos estatal, municipal, y de las comunidades. Cabrero Mendoza, Enrique. El impacto regional de las políticas descentralizadoras. Análisis de desequilibrios regionales. Gasto e ingreso público y las relaciones intergubernamentales . p. 2-8.

⁹ Salas, Irma. "Pasará PRONASOL a los estados" Reforma, 8 de junio de 1995.

La política descentralizadora quedó delineada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996. En este documento se asentó que el Fondo de Desarrollo Social Municipal – correspondiente al 65% de Ramo – se distribuiría entre los estados y los municipios del país, sin incluir al Distrito Federal, de acuerdo con la fórmula basada en indicadores de pobreza. Así mismo, el caso de la distribución de los recursos del fondo a los municipios, esta sería realizada también con base en indicadores similares concentrados entre la Secretaría de Desarrollo Social y cada uno de los estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.

La política descentralizadora de la administración actual comienza desde el postulado del Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 donde se plantea por primera vez la reconfiguración del PRONASOL:

“como parte central de la política social para el periodo 1995 – 2000, se transformará el Programa Nacional de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que se concrete en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la Federación, los Estados y los Municipios, gobierno y la sociedad.”¹⁰

De manera general el diseño de la política, la descentralización del Ramo 26 se orientó a partir de los siguientes cuatro principios:

- a) Distribuir los recursos con transparencia
- b) Garantizar equidad en la asignación a estados y municipios
- c) Evitar discrecionalidad y asegurar que el presupuesto se destine sólo a acciones encaminadas a la superación de la pobreza.
- d) Fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos.

En el primer año de la aplicación del nuevo esquema (1996) el ramo 26 estuvo constituido por tres fondos: El Fondo de Desarrollo Social Municipal; el Fondo de prioridades Estatales y el Fondo para la Promoción y el Empleo y la Educación. Para 1997, la conformación de este Ramo quedó reducida únicamente a dos fondos: El fondo de Desarrollo Municipal (FDSM) y el Fondo de Desarrollo Regional y Empleo (FDRE)

El FDRE está constituido por el 35% del Ramo. La aplicación de los recursos de este fondo estaban orientados hacia la ejecución de obras y programas que por su magnitud y extensión poseen un interés regional y nacional.

El Fondo de Desarrollo Municipal estaba integrado por el restante 65 % del Ramo 26. El objetivo de este fondo es la descentralización de recursos y funciones hacia los municipios del país para que estos ejecuten obras y acciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida de los más pobres. Con esta política, el gobierno Federal buscaba entre otros fines, fortalecer a la capacidad

¹⁰ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000, México, 1995, p.112.

financiera e institucional de los municipios; acerca de las decisiones y acciones de gobierno a los grupos poblacionales directamente beneficiados; promover la participación social en la decisión, ejecución y control de la obra pública; focalizar la aplicación de los recursos hacia los grupos más desprotegidos; y finalmente, activar a las economías locales a partir de los recursos de este Fondo.

La operación y manejo de los recursos del FDSM están directamente relacionados bajo la dirección de las autoridades municipales y sus comunidades a través del Consejo de Desarrollo Municipal (CDM).¹¹ Este tipo de integración busca detectar las necesidades más urgentes de los municipios y a su vez, hacer corresponsables tanto la autoridad local como a los directamente beneficiados por la obra pública.

Los rubros de inversión susceptibles de ser realizados a través de los recursos del FSDM, estaban determinados por la Ley de Presupuestos de Egresos de la Federación, la cual condiciona la inversión a los proyectos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrínación; electrificación, urbanización, apoyos, construcción y conservación de infraestructura educativa básica, construcción y conservación de infraestructura de salud, crédito a la palabra; y construcción de caminos e infraestructura rural.

Para lograr mayores avances se requiere del fortalecimiento de la soberanía estatal y de la autonomía municipal, sin dejar de lado la facultad reguladora que le otorga nuestra constitución al gobierno federal.

Definir el tipo de gasto y su cantidad, tomando en cuenta las necesidades de la población y buscando que los resultados de dichas acciones generen externalidades positivas, obliga a un mejor manejo de los recursos públicos que disminuya costos.

Sin embargo en México es clara la desigualdad en la distribución de los recursos públicos, limitando acciones con alto contenido social como educación, salud, vivienda, entre otras.

La reforma del estado debe tomar muy en cuenta tales problemas, así como buscar el equilibrio en las relaciones federación - estados - municipios, incrementando el margen de maniobra de estos últimos en materia de gasto,

¹¹ El Consejo de Desarrollo Municipal (CDM), es el órgano democrático de planeación, decisión, y control de los recursos del FDSM. El CDM está integrado por el Presidente Municipal quien preside el Consejo; por representantes de organizaciones sociales; por los Comités Comunitarios elegidos democráticamente en barrios, colonias y ejidos del municipio; y por una vocal de control y vigilancia. Además de estos miembros, se contempla la participación de un representante del gobierno local y otro de la SEDESOL en actividades de asesoría. Entre las principales atribuciones del CDM están: integrar el programa de obras y acciones del Fondo; promover y apoyar la organización de los Comités Comunitarios en los lugares donde se vaya a realizar un proyecto de obra pública y llevar una evaluación y control continuo sobre los avances físicos y financieros de las obras y proyectos.

cumpliendo así con lo establecido en el artículo 115, fracción IV párrafo primero y el inciso c) párrafo tercero del mismo artículo y fracción de nuestras constitución.

Lo anterior podrá generar un incremento en la satisfacción de las necesidades de la población que redunde en el fortalecimiento de la autonomía municipal y el desarrollo regional.

El incremento en el monto de las transferencias no condicionadas puede generar mayores beneficios regionales al incrementar el margen de maniobra de las políticas de gasto de los gobiernos locales reajustando así el desempeño del gobierno municipal en materia de gasto

Lo anterior no quiere decir que al incrementar la capacidad de ejecución del gasto de los gobiernos estatales y municipales, deba existir un ambiente de anarquía. Por el contrario el incremento de dichas capacidades debe buscar la forma de armonizar los programas municipales de gasto que generen de manera directa el mismo efecto a nivel de los gobiernos estatales, además de la óptica de los objetivos nacionales, programas como el de educación, salud y alimentación mejor conocido como PROGRESA tendrían mayores efectos redistributivos y beneficios adicionales.

Los objetivo del Plan Nacional de Desarrollo deben buscar que la política fiscal genere incentivos al trabajo, al ahorro y la inversión al mismo tiempo de mejorar la política de recaudación de ingresos públicos y genere rendimientos crecientes para poder ejercer una política de gasto redistributiva de la riqueza.

3.2.2.2 El Ramo 33

El 29 de diciembre de 1997 se publican las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1998, en ella se adiciona el capítulo V “De los fondos de aportaciones federales” de esta ley, que contiene cinco fondos con cargo a los recursos de la Federación, en beneficio de las entidades federativas y de los municipios (Ramo 33). En 1997 se adicionan dos fondos, quedando en 7.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25 menciona “Con independencia de lo establecido en los Capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

RAMO 33

- I.- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB).
- II.- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA).
- III.- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FIS).
- IV.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).
- V.- Fondo de Aportaciones Múltiples. (FAM).
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. (FASP)

Características de los Fondos que integran el Ramo 33

Fondo	Caraterísticas
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (art. 26-28 LCF)	Para la asignación de los recursos de este fondo, contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se contempla la actualización de los registros de los planes escolares y la plantilla del personal asignado a cada estado
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (art. 29- 31 LCF)	El monto de este fondo se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, tomando en cuenta el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas
Fondo de Aportaciones Múltiples. (art. 39-41 LCF)	Se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable, sus recursos se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. Se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (art. 42 y 43 LCF)	Los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios. Su monto se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste.

	Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal. (art. 44-45 LCF)	Este fondo se determinará en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, al 2,5 % de la Recaudación Federal Participable, el cual deberá enterarse a los municipios mensualmente por partes iguales a los municipios por conducto de los estados y al D.F. Las aportaciones federales que con cargo al FAFM, reciban los municipios y el D.F., deberán destinarse, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

a) Fondos de Ramo 33 que afecta directamente a los municipios

Como ya se menciona con anterioridad el Ramo 33 se integra de 7 fondos, dos de los cuales afectan directamente al municipio; estos son:

a.1) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (art. 32-35 LCF)

Este fondo está dividido en dos partes, una para los estados y otra para los municipios, se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalentes (sólo para efectos de referencia) al 2.5 % de la Recaudación Federal Participable, de conformidad con la estimación que se realice en el propio Presupuesto y con lo que al efecto se establezca en la propia Ley de Ingresos de la Federación para ejercicio fiscal correspondiente. Del anterior porcentaje de la Recaudación Federal Participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo de Infraestructura Social Municipal, el cual deberá enterarse mensualmente por partes iguales a los municipios, a través de los Estados.

Los municipios deberán destinar las aportaciones que reciban del FISM, exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población, que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) Agua potable
- b) Alcantarillado

- c) Drenaje y letrinas
- d) Urbanización municipal
- e) Electrificación rural y de colonias pobres
- f) Infraestructura básica de salud y educación
- g) Mejoramiento de la vivienda
- h) Caminos rurales
- i) Infraestructura productiva rural

Los municipios podrán en forma integral, realizar programas de desarrollo institucional en el cual se disponga hasta de un 2% del total percibido del FISM, previo convenio entre el ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL, y el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los municipios tienen la obligación de hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y las acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, promover la participación de la ciudadanía beneficiada en su destino, aplicación y vigilancia así como el la programación y ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones a realizar debiendo informar a sus habitantes de los resultados alcanzados, al termino de cada ejercicio; debiendo proporcionar a través de los estados, a la SEDESOL la información que es su caso les sea requerida en relación al FISM.

El estado de que se trate deberá enterar a los municipios los recursos correspondientes conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a favor de este mismo, debiendo retribuirles dichos recursos con una fórmula semejante a la que se encuentra el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, en la que se toma en cuenta, en principio las necesidades básicas de un hogar, como su ingreso per cápita, el nivel educativo promedio; la disponibilidad de espacio en la vivienda, de drenaje y de electricidad - combustible para cocinar; para posteriormente integrar el número total de hogares pobres extremos y por lo tanto, la masa carencial o la pobreza extrema del Estado, debiendo utilizar por tanto las estadísticas más recientes publicadas por el INEGI.

En caso de que los municipios no tengan la disponibilidad de contar con dicha información, deberán utilizar las siguientes variables:

- Población Ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos. Respecto de la población similar en el estado.
- Población municipal de quince años o más que no sepa leer y escribir, respecto a la población del estado en situación similar.
- Población municipal que habite en vivienda particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población total del estado en situación similar.

- Población municipal que habite en vivienda particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en condición similar.

De conformidad con los artículos 35 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal las entidades federativas deberán publicar en su periódico oficial el monto de los recursos del ramo 33 que se distribuye a los municipios, así como la forma en que se reparten entre los municipios como es el FISM Y FORTAMUN sin embargo son pocas las entidades que cumplen con esta indicación

Cuadro 3.3

FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL PARA SAN FELIPE DEL PROGRESO (FAISM) 1998-2002 a precios de 2002		Crecimiento Real
Año	Monto	
1998	26,237,037	-
1999	43,948,869	67.5
2000	60,552,941	37.8
2001	75,374,389	24.5
2002	60,286,318	-20.0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

a.2) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (art. 36-38 LCF)

Los recursos de este fondo se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, con el 2.35% de la recaudación federal participable, 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 ; este Fondo se enterará 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.

Los gobiernos estatales y del Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada Municipio o

Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministración, a más tardar el 31 de enero de cada año.

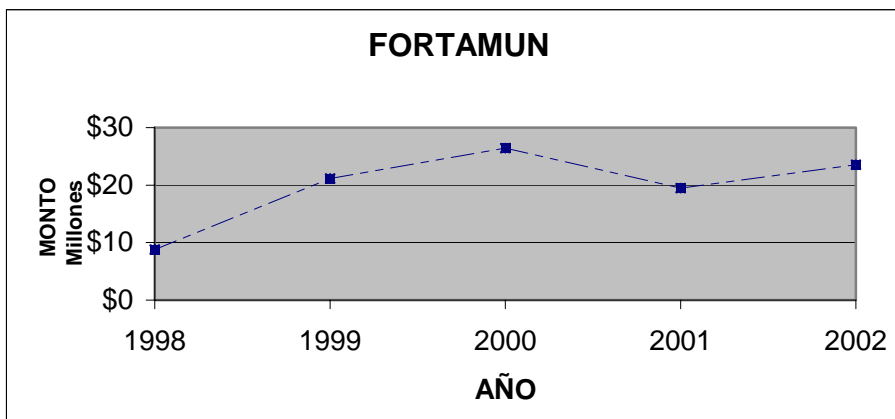
Los recursos se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las Demarcaciones del Distrito Federal tendrán las mismas.

Cada uno de estos fondos tiene un destino específico, es decir. Que la propia ley establece que los recursos que se perciban con base en dichos fondos deberán estar destinados a las materias y atribuciones que la misma ley señala, a diferencias de los Fondos General de Participaciones y el Fondo de Fomentos Municipal, los cuales pueden destinarse a las necesidades de cada entidad o municipio establezca.

Cuadro 3.4

FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DF (FORTAMUNDF) 1998-2002 para San Felipe del Progreso a pesos de 2002	
Año	Monto
1998	\$8,776,962
1999	\$21,148,927
2000	\$26,436,561
2001	\$19,494,362
2002	\$23,539,266

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

3.3 Impacto de los recursos provenientes de la Coordinación fiscal en el municipio de San Felipe del Progreso.

Los ciudadanos, en su mayoría, que viven en el municipio de San Felipe del Progreso no encuentran la satisfacción de su demanda de servicios públicos por parte de la autoridad municipal. Los pobladores viven sin los principales servicios como lo son agua potable, luz, drenaje etc. ésto sucede por la falta de recursos que enfrenta el gobierno municipal .

Sin embargo como se ha mencionado con anterioridad el gobierno municipal depende en un gran porcentaje de los recurso provenientes de la federación ¿Pero qué efecto tiene estos en el desarrollo del municipio?. En el cuadro 3.5 observamos que el impacto de estos recursos ha sido importante ya que se ha logrado incrementar el % de habitantes que cuentan con servicios públicos.

En materia de vivienda el % de estas que cuenta con los servicios básicos drenaje, agua y energía eléctrica en el año 2000 fue de 13, 25 y 54% incrementándose en 2005 a 29, 62 y 87% respectivamente.

El número de comunidades que cuenta con servicio de alumbrado público paso de 2 en el año 2000 a 15 en el 2005, pero al considerar el número de localidades totales del municipio (95) sólo representa el 15 % de las comunidades con este servicio.

Los medios de comunicación como carreteras, caminos , también se ha incrementado, aunque resulta conveniente señalar que son de mala calidad, muchos sin terminar debido a la falta de continuidad de las prioridades de un gobierno municipal y su sucesor-

En materia de salud se incremento el número de personas que cuenta la posibilidad de acceder al servicio salud. Pasando de 3% al 30 % en el año 2005.

La educación es un indicador de desarrollo económico de un país, estado o municipio. Con lo que respecta a este rubro se incremento el grado de escolaridad promedio de la población en el año 2000 era de 4^o año, para el 2005 se incremento a 6^o, promedio que aún se encuentra por debajo de la media nacional. Con apoyo de los gobiernos, federal y estatal se logró construir 2 instituciones de educación superior durante el periodo de estudio: 1 tecnológico de Estudios Superiores y 1 universidad intercultural. Los niveles de medio superior y básico se vieron favorecidos al mejorar sus instalaciones debido a los apoyos recibidos del gobierno municipal.

Cuadro 3.5
**INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL DE SAN FELIPE DEL PROGRESO
 ESTADO DE MEXICO**

Infraestructura Municipal	Año	
	2000 ^{a)}	2005 ^{b)}
	% de total	
Vivienda		
con pisos y techos de concreto	33	54
Con drenaje	13	29
Con agua potable	25	62
Con energía eléctrica	54	87
Alumbrado público		
No. de comunidades con este servicio	2	15
Servicio de limpia		
No. de comunidades con este servicio	1	10
Salud		
% derechohabientes de algún servicios institución de seguridad pública	3	30

Fuente :Elaboración propia con datos de :

a) Anuario Estadístico del Estado de México 2002. INEGI.

b) Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 . INEGI

En capítulo 1 se indicó que el municipio no cuenta con una zona industrial que permita absorber la fuerza laborar de este, en consecuencia los habitantes buscan fuentes de empleo fuera de la región, principalmente la capital del país, del estado y los estados aledaños como Queretaro, Morelos y Michoacán.

Con lo anterior se determina que los ingresos derivados de la Coordinación fiscal resultante muy necesarios para el gobierno municipal y gracias a estos a logrado incrementar sus indicadores de desarrollo económico. Sin embargo no es suficiente. San Felipe del Progreso es considerado un municipio totalmente rural. Su aportación al Producto Interno Bruto de la entidad no alcanza el 1% , el nivel de pobreza y de empleo es visible. Sus autoridades municipales poco preparadas para llevar un buen gobierno que permita alcanzar un desarrollo económico deseado para satisfacer de manera total las necesidades de la población dentro de su ámbito de competencia.

CONCLUSIONES

A lo largo del desarrollo del presente trabajo se ha mencionado que, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, existe la figura de municipio libre, entendiéndose como aquella que permite que el municipio se desarrolle en forma autónoma gobernando por un Ayuntamiento elegido en forma popular y directa, con personalidad propia y administrando libremente su hacienda pública.

Así mismo indico que no existe autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado, como lo menciona la fracción I del artículo 115 constitucional por que lo el municipio queda supeditado del gobierno del estado y de la Federación.

Desde mi punto de vista esta subordinación ha dañado el desarrollo del municipio, sobre todo en lo que se refiere a las partidas que recibe para el desarrollo de su comunidad, dado que las participaciones federales son asignadas anualmente por la legislatura del estado dependiendo del nivel de la recaudación federal participable por lo que el municipio no tiene certeza y seguridad en materia de ingresos y de gasto.

Por otro lado es necesario el aumento de los recursos al municipio a fin de que este se pueda desarrollar como autónomo, sin que dependa económicamente del estado, por ello es necesario que el porcentaje actual del 20% de la recaudación federal participable que se transfiere por concepto de participaciones a las entidades federativas y por ende a los municipio se incremente de manera paulatina en beneficio de su comunidad.

En lo que se refiere a la recaudación de ingresos propios por parte del municipios es necesario realizar un proyecto de apoyo técnico – administrativo para que sea eficiente el cobro del impuesto predial y se actualice el valor catastral de los predios e inmuebles. También es

necesario poner en práctica un programa de capacitación de los servidores públicos hacendarios del municipio.

Esto llevado de la mano por autoridades eficientes, honestas y trabajadoras, una reforma administrativa que permita reducir los gastos en servicios personales e incentivar a la población al pago de impuestos locales con la idea de que se verá traducido en un mejor nivel de vida de la población y una mayor recaudación de ingresos propios municipales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ayala Espino, José. Economía Pública: un diccionario manual. UNAM, 1997.
2. Alvear Acevedo, Carlos. Historia de México. Jus México, 1992.
3. Blanquel Morán, Mario y Hernández Reyes, Lorena. Monografía Municipal: San Felipe del Progreso. Gobierno del Estado de México. 1999 p. 178.
4. Cabrero Mendoza, Enrique. Los dilemas de la Remordernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaría en México. CIDE 1996.
5. Collado Yurrita, Miguel Angel. Sobre las Haciendas Autonómicas y Locales: los postulados del federalismo cooperativo. Hacienda Municipal No. 50 marzo 1995. Revista Trimestral. INDETEC.
6. Dirección de Prensa y Relaciones Públicas. El Municipio de San Felipe del Progreso Estado de México. 1973.
7. Fernández Vertí, Nestor. Diagnostico del sistema de Contribuciones y Distribución de la hacienda publica Estatal y Municipal. México INAP, 1996. 224p.
8. INDETEC, Relaciones Hacendarias Estado – Municipio: bases jurídicas. México INDETEC 1997. 31 p.
9. Jacques, Rogozinski. Grandes Retos de la Reforma Municipal. Hacienda Municipal No. 50 marzo 1995. Revista Trimestral. INDETEC.
10. Linares, Carlos Alberto. Federalismo Fiscal: un estudio empírico para el nivel estatal y municipal en México. Ensayos Vol. XVI No.1 mayo 1997.
11. Macedo Martínez, Javier. Finanzas Publicas Municipales: estudio preliminar. Ese – Economía. Vol. IV No. 17 abril- junio 1997.
12. Manala Guzmán, Sergio. El Municipio Mexicano en el umbral del Nuevo Milenio. Universidad Autónoma del Estado de México. 1996. 346 p.
13. Martínez Almazán, Raúl. Las finanzas del Sistema Federal Mexicano. INAP, 1996, pp. 360
14. Montes de Oca Navas, Elvia. Modernización y Recursos Municipales: cuadernos municipales. Toluca, estado de México. Comisión de Derechos Humanos. 1996. 168 p.

15. Moreno Razo, Alma Rosa. Alternativas de Generación de Ingresos Propios y Modernización Fiscal. El Economista Mexicano enero- marzo 1992.
16. Musgrave, Richard and Peggy, Musgrave. Hacienda Pública : Teoría y Práctica. Mc Graw Hill, 1996.
17. Nuño Sepúlveda, José Angel. Comentarios sobre el Posible Futuro del Municipio en el Nuevo federalismo en México Hacienda Municipal No. 51 junio 1995. Revista Trimestral. INDETEC.
18. Nuño Sepúlveda, José Angel. Apuntes sobre la Distribución Actual de Competencias Fiscales en México. Hacienda Municipal No. 52 septiembre 1995. Revista Trimestral. INDETEC.
19. Ordoño Pérez, Alejandro. Coyuntura Actual de la Finanzas Estatales y Municipales. Hacienda Municipal No. 52 septiembre 1995. Revista Trimestral. INDETEC.
20. Ortega , Lomelín Roberto. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica, 1994.
21. Ortiz Ruiz, Muguel. La Mecánica de la Distribución de Participaciones en Ingreso Federales a los Estados y Municipios: un ejemplo numérico. INDETEC 1996.
22. Quezada Enrique , Moctezuma. Elementos para el Diseño General de un Sistema de Registro Estatal de contribuyentes. INDETEC 1997.
23. Retchkiman, Benjamín. Federalismo y Municipio UNAM. 1981
24. Salvador Santana, Loza. El Bajo Rendimiento de los Ingresos Propios Municipales: ¿Problema sin Solución? Hacienda Municipal No. 65 Diciembre de 1998. Revista Trimestral. INDETEC.
25. Yhmoff Cabrera, Jesús. Monografía Municipal de San Felipe del Progreso, Estado de México. Región V . Gobierno del Estado de México. 1980.

Cuadro No.2.2

Ingresos Municipales Estructura porcentual 1994-2003

Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribución de mejoras	Participaciones federales	Aportaciones federales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Financiamiento	Disponibilidades
1994	4.67	3.46	0.01	12.92	0.00	65.05	0.06	0.00	13.83	0.00	0.00
1995	6.57	2.89	0.05	6.94	0.12	73.34	10.08	0.00	0.00	0.00	0.00
1996	3.02	1.65	1.09	2.99	0.06	75.53	0.46	0.00	1.09	14.11	0.00
1997	3.13	2.64	0.90	0.38	0.23	90.44	1.16	0.00	1.12	0.00	0.00
1998	1.37	1.08	3.16	0.61	0.07	34.09	58.64	0.00	0.98	0.00	0.00
1999	0.69	0.82	3.90	0.12	0.04	25.64	67.79	0.00	1.01	0.00	0.00
2000	0.78	0.88	2.01	0.08	0.07	32.25	61.99	1.43	0.52	0.00	0.00
2001	0.67	0.93	2.32	0.09	0.05	28.38	57.56	0.00	0.90	9.11	0.00
2002	0.63	1.01	0.82	0.02	0.01	21.83	47.87	0.00	0.99	26.81	0.00
2003	0.52	0.73	0.38	0.02	0.01	20.90	38.00	1.76	0.00	19.56	18.12

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal, Varios años.

Cuadro 2.4

EGRESOS DE SAN FELIPE DEL PROGRESO 1994-2003 (a precios de 2002)											
Año	Egresos Totales	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios y transferencias	Adquisiciones bienes muebles e inmuebles	Obras públicas y acciones sociales	Otros egresos	Por cuenta de terceros	Deuda pública	Disponibilidades
1994	\$3,558,412	\$1,569,481	\$203,259	\$286,050	\$204,418	\$0	\$78,424	\$0	\$0	\$0	\$1,216,779
1995	\$5,672,302	\$212,312	\$582,921	\$2,547,178	\$321,151	\$99,139	\$685	\$0	\$102,154	\$40,347	\$1,766,413
1996	\$13,515,547	\$4,813,952	\$1,011,023	\$1,164,778	\$1,166,872	\$769,211	\$4,459,312	\$0	\$0	\$130,398	\$0
1997	\$17,043,291	\$7,551,171	\$1,069,056	\$2,316,439	\$1,628,618	\$481,853	\$2,007,411	\$0	\$0	\$2,464	\$1,986,279
1998	\$61,585,702	\$14,291,516	\$1,559,761	\$3,393,984	\$6,025,669	\$1,052,551	\$13,917,198	\$7,848	\$0	\$2,099,265	\$19,237,910
1999	\$125,412,982	\$24,301,470	\$2,225,073	\$3,453,922	\$12,659,006	\$2,424,754	\$43,753,651	\$0	\$0	\$6,047,776	\$30,547,331
2000	\$140,502,026	\$43,345,777	\$2,629,005	\$6,418,116	\$14,000,734	\$3,026,085	\$62,778,625	\$0	\$0	\$2,620,999	\$5,682,685
2001	\$192,306,690	\$64,345,995	\$4,082,742	\$8,702,754	\$8,782,590	\$2,930,073	\$72,624,285	\$2,923,443	\$0	\$6,000,206	\$21,914,602
2002	\$181,658,731	\$60,879,061	\$2,661,823	\$12,038,967	\$10,197,011	\$1,006,710	\$73,432,412	\$0	\$0	\$21,442,748	\$0
2003	\$236,016,090	\$62,068,324	\$3,473,887	\$10,601,004	\$12,736,190	\$1,134,565	\$102,319,054	\$0	\$0	\$7,479,745	\$36,203,321

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal de San Felipe del Progreso, Varios años.

* Base Segunda quincena de junio de 2002= 100

Cuadro 2.5

EGRESOS MUNICIPALES ESTRUCTURA PORCENTUAL 1994-2003										
Año	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios y transferencias	Adquisiciones bienes muebles e inmuebles	Obras públicas y acciones sociales	Otros egresos	Por cuenta de terceros	Deuda pública	Disponibilidades
1995	3.74	10.28	44.91	5.66	1.75	0.01	0.00	1.80	0.71	31.14
1996	35.62	7.48	8.62	8.63	5.69	32.99	0.00	0.00	0.96	0.00
1997	44.31	6.27	13.59	9.56	2.83	11.78	0.00	0.00	0.01	11.65
1998	23.21	2.53	5.51	9.78	1.71	22.60	0.01	0.00	3.41	31.24
1999	19.38	1.77	2.75	10.09	1.93	34.89	0.00	0.00	4.82	24.36
2000	30.85	1.87	4.57	9.96	2.15	44.68	0.00	0.00	1.87	4.04
2001	33.46	2.12	4.53	4.57	1.52	37.76	1.52	0.00	3.12	11.40
2002	33.51	1.47	6.63	5.61	0.55	40.42	0.00	0.00	11.80	0.00
2003	26.30	1.47	4.49	5.40	0.48	43.35	0.00	0.00	3.17	15.34

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública Municipal de San Felipe del Progreso, Varios años.