

Recibido: Diciembre, 2021

Aceptado: Abril, 2022

Participaciones federales. El caso del Estado de México y el municipio de Nezahualcóyotl

Federal participations. The case of the State of Mexico and the municipality of Nezahualcóyotl
Jaime Linares Zarco*

Resumen

Como resultado de la aplicación de políticas de corte neoliberal en nuestro país en las últimas cuatro décadas, se ha producido un debilitamiento del Estado en los ámbitos político, económico y social, en todos los niveles, federal, regional, estatal y municipal; ha centralizado la mayor parte de la captación fiscal en el gobierno federal, lo cual ha hecho más dependientes a los gobiernos estatales y municipales en materia de recursos presupuestales. En este estudio, nos proponemos analizar como la centralización y escasez de recursos ha provocado una lucha por la distribución de las fuentes de financiamiento fiscales, lo que ha derivado en batallas legales que, de no resolverse por esa vía, podría representar mayores inconformidades políticas y una seria amenaza al pacto federal existente. Con el avance del ejercicio democrático y la alternancia política, se puede prever una mejoría en la asignación de recursos presupuestales en cada entidad y municipio.

Palabras clave: Población, presupuesto, gobiernos federal, estatal y municipal.

Clasificación JEL: H72, H73.

* Dr. Jaime Linares Zarco. Profesor de Carrera Titular “C” de tiempo completo definitivo. Facultad de Estudios Superiores Aragón, UNAM, Nezahualcóyotl, México. Correo-e: jlinares112@yahoo.com.mx.

Abstract

As a result of the application of neoliberal policies in our country in the last four decades, there has been a weakening of the State in the political, economic and social spheres, at all levels: federal, regional, state and municipal; It has centralized most of the tax collection in the federal government, which has made state and municipal governments more dependent on budget resources. In this study, we intend to analyze how the centralization and scarcity of resources has caused a struggle for the distribution of fiscal financing sources, which has led to legal battles that, if not resolved in this way, could represent greater political disagreements and a serious threat to the existing federal pact. With the progress of the democratic exercise and political alternation, an improvement in the allocation of budgetary resources in each entity and municipality can be foreseen.

Keyword: Population, budget, federal, state and municipal governments.

JEL Classification: H72, H73.

Introducción

En el presente artículo, daremos un esbozo del neoliberalismo en México en décadas recientes, como responsable de la reducción del tamaño del Estado en los ámbitos político, económico y social; sobresalen las medidas de austeridad de política económica, en particular la política fiscal, que hace referencia a la administración de ingresos, gastos y financiamiento del sector público. Uno de sus instrumentos que involucra la obtención de los ingresos, así como su distribución entre los gobiernos estatales y municipales, lo conforma las asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables.

De esta forma, nos proponemos demostrar que dicha asignación se basa en metodologías que ponen en entredicho la equidad en la distribución de los recursos entre las entidades federativas:¹ las diferencias existentes entre la

¹ Se refiere al Federalismo Fiscal, como un instrumento para una distribución óptima de competencias en materia de ingreso y gasto de los diversos ámbitos de gobierno que conforman la Federación, en búsqueda del rol de las

población registrada por fuentes gubernamentales oficiales y la realidad demográfica que enfrentan diversas entidades federativas y municipios del país, exemplificando con la controversia constitucional promovida recientemente por el gobierno del Estado de México y específicamente con el municipio de Nezahualcóyotl, como un estudio de caso, sobre todo porque las citadas diferencias han tenido que ser dirimidas y resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puesto que los criterios utilizados han repercutido en el monto de las partidas presupuestales que han recibido entidades federativas y municipios desde hace décadas.

1. La Política Neoliberal en México

La aplicación de la política de corte neoliberal en México se produjo después de la crisis económica de 1981-1982, resultado de la caída de los precios internacionales del petróleo y la elevación de las tasas de interés por parte de los organismos multinacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, así como de parte de los bancos privados más destacados del mundo, que aparecían como los principales prestamistas y acreedores del mundo globalizado.

Entre las principales características del modelo neoliberal, destacan la liberalización comercial que ha permitido eliminar la política proteccionista de los países menos desarrollados, con el fin de ampliar el tamaño de los mercados regional y mundial, así como promover la entrada de capital extranjero directo, en los países atrasados, además de impulsar una creciente transnacionalización del mercado interno en las llamadas economías periféricas.

En este sentido, los intereses de las multinacionales de hoy predominan, pues tienen fácil acceso a los mercados internacionales sin que la economía nacional en la que se encuentran se desarrolle (Zapata, 2005). Con ello provocan no solo la desarticulación de las cadenas de valor internas que les llevó muchas décadas construir a los actores locales, sino también ante una economía abierta, se fortalecen los lazos de dependencia económica de las economías atrasadas con respecto a las economías avanzadas.

transferencias condicionadas y no condicionadas con fines redistributivos y de compensación de los desequilibrios regionales que surgen en los sistemas federales (Manuel Díaz Flores. Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica, 2002).

Paralelamente a la creciente transnacionalización de las economías periféricas, se produce en consecuencia un debilitamiento gradual de la autonomía y soberanía del estado de las economías dependientes, que repercutió en el ámbito político, económico y social, en todos los niveles, tanto federal, regional, estatal y municipal, hasta lograr la consolidación del llamado modelo de economía abierta de Estado mínimo (Avila, 2006).

En resumen, Ortiz (1995) señala que la crisis económica de 1981-1982 significó un parteaguas en nuestro país, al implantar las medidas de corte neoliberal en sustitución de la política del Estado intervencionista. De manera concreta las propuestas neoliberales recomendadas por el FMI y aplicadas en México desde mediados de la década de los ochenta durante el gobierno de Miguel De la Madrid, consistieron en:

- 1.- Reducción del gasto público
- 2.- Eliminación del déficit presupuestal
- 3.- Reducción del tamaño del Estado
- 4.- Mayor libertad económica para los empresarios
- 5.- Eliminación de los controles de precios
- 6.- Fijación de los salarios conforme a las leyes del mercado
- 7.- Apertura total e indiscriminada del sector externo.
- 8.- Eliminación de todo tipo de controles cambiarios
- 9.- Libertad para especular en las bolsas de valores globalizadas.

Adicionalmente a la apertura comercial, se produjo un mayor grado de integración de nuestro país a los diversos bloques económicos, con el propósito de incorporarse a la etapa de la globalización económica que se había puesto de moda desde inicios de la década de los ochenta, además de hacer más competitivas a las empresas nacionales. Dicho proceso de integración comercial se produjo desde 1986 cuando México se incorporó al GATT (Guillén, 2000). Posteriormente se inician los preparativos para la integración del mercado de Norteamérica, con la participación de Canadá, Estados Unidos de América

(EUA) y México, que culminará con la puesta en marcha del TLCAN desde 1994 (Ávila, p.140); lo que detonó en la firma de más de 13 acuerdos comerciales con más de 55 países del mundo. Finalmente se produjo la incorporación de México a la OCDE como miembro 125 en mayo de 1994.

1.1 El Consenso de Washington

Como parte del paquete que permitiera hacer frente a la crisis de la deuda de los países de América Latina (AL) que se había incrementado en los 80's, y que había derivado en una falta de liquidez de los bancos comerciales y multinacionales de las economías desarrolladas, además de apoyar la globalización económica; hacia fines de 1989 se dieron a conocer un conjunto de planes de ajuste estructural los cuales incluían elevadas tasas de interés y la negociación de plazos breves de amortización de las deudas de los países de América Latina (AL). Este Consenso consistió en una iniciativa del gobierno estadounidense para evitar el colapso de la economía global y reactivar los mercados financieros, además de sanear las cuarteaduras que había generado la economía de mercado y la apertura comercial, así como reforzar las democracias tambaleantes y contener las protestas sociales en ascenso entre los países de AL (ver Tello, 2007, p. 546).

Según Guillén (2000), el consenso abarcaba los siguientes elementos: disciplina fiscal, nuevas prioridades en el gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera y del comercio, tipo de cambio, inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

Sin embargo este conjunto de planes de ajuste estructural pronto encontraron sus límites y dificultades que a la postre significarían su fracaso, tanto al ser políticas rígidas de corto plazo, así como por destruir los mercados, desestabilizar las precarias democracias de AL y diversos países del mundo, además de generar mayores protestas sociales y abonar hacia el desarrollo de nuevas crisis económicas más profundas, como la de México en 1994, Rusia en 1996, Asia en 1997, Brasil en 1999 y Argentina en 2001.

1.2 Política económica

Muchos han sido los teóricos que aplauden o rechazan la intervención del Estado en la economía. Históricamente los mercantilistas y los fisiócratas, coincidieron

en rechazar la intervención del Estado en materia económica, al argumentar que dicha intervención era innecesaria, puesto que las propias fuerzas del mercado tenían la capacidad de re establecer el equilibrio económico. Los fisiócratas dejaron plasmada la frase “*Laissez faire, laissez passer*” (Dejar hacer, dejar pasar), que fue retomada por los exponentes de la teoría clásica, como Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, entre otros, quienes solo veían en el mercado al principal mecanismo de regulación de las fuerzas participantes, impulsada por la ley de la oferta y la demanda.

Después de que ocurrieron las diversas crisis económicas de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX (1906-1907, así como la crisis de la gran depresión de 1929-1933, que significó un parteaguas en la historia del capitalismo en el ámbito internacional), surge la teoría Keynesiana, impulsada por J. M. Keynes, la cual propone la intervención del Estado en la economía como una manera de sacar de la crisis económica al mundo, además de preservar el régimen capitalista. La propuesta de Keynes consistía de pasar de un Estado pasivo a tener un Estado interventor en la economía, con la cual buscaba reactivar la actividad económica, mediante la creación de diversas empresas paraestatales, incrementar el gasto público mediante la construcción de diversas obras de equipamiento e infraestructura públicas, además de promover el rescate de las empresas capitalistas; todo ello con el propósito de incrementar las fuentes de empleo y elevar el ingreso, para reducir la tasa de desempleo.

Conforme la teoría keynesiana demostró tener un gran impacto en la política económica internacional en general, en América Latina tuvo una gran aceptación en particular, sobre todo porque les permitió a los diversos gobiernos nacionalistas, como Lázaro Cárdenas en México, Juan Domingo Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil, impulsar el modelo industrializador por sustitución de importaciones, que se tradujo en altas tasas de crecimiento económico, crear mayores fuentes de ingresos y de empleos, así como incrementar sus niveles de exportaciones en el mundo.

Actualmente en el marco de una economía globalizada, en donde aún predominan ideas de corte neoliberal combinadas con políticas proteccionistas, aunque sigue siendo rechazada la intervención del Estado en la economía, en situación de crisis económica, combinada con una crisis ecológica y sanitaria, como la que se vive en nuestros días; se reconoce implícitamente el papel del Estado en la economía, al administrar los excesos del mercado, así como regular

la competencia y evitar la presencia de empresas monopólicas en el mercado, administrar los conflictos y protestas sociales, además de equipar las clínicas y hospitales para atender a los pacientes del Covid19 y suministrar las vacunas para inmunizar al mayor porcentaje de la población nacional.

El Estado interviene mediante la política económica, la cual se define como aquella parte de la ciencia económica que estudia las formas y efectos de la intervención del Estado en la vida económica, con el objeto de obtener determinados fines (Zorrilla y Méndez, 1984). También se le define como parte de la política macroeconómica que está integrada por un conjunto de instrumentos y herramientas que son utilizadas para alcanzar diversos objetivos de producción, empleo, ingresos, tasas de interés y deuda, entre otros indicadores clave de la economía (Samuelson, 1990). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la define como el conjunto de directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país para influir en la política social, política sectorial y la política regional (SHCP, 1998).

Entre los principales instrumentos de la política económica destacan: la política fiscal, la política monetaria, la política comercial, así como la política de precios y salarios. La política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir con los objetivos de la política económica general (Zorrilla y Méndez, 1984).

Los principales instrumentos de la política fiscal que le permiten recaudar ingresos al Estado están compuestos de los impuestos, tanto directos como los indirectos; los impuestos directos son aquéllos que gravan al ingreso, tales como el ISR, el IVA y el predial, entre otros; mientras que los impuestos indirectos gravan al consumo de bienes y servicios, tales como, combustibles, bebidas alcohólicas, cigarros y artículos suntuarios, por señalar algunos.

Los derechos, productos, aprovechamientos y el endeudamiento, constituyen la otra parte de los instrumentos que le permiten al Estado recaudar ingresos. Mediante los derechos el gobierno obtiene ingresos por el uso o el aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, entre las

cuales destacan la expedición de licencias tanto de manejo, de construcción, de uso de suelo y la expedición de cédulas profesionales, entre otros.

Los productos son los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales (SHCP, 1998). Entre los productos que generan ingresos para el gobierno destaca la venta de petróleo, gas, electricidad, así como los permisos por la explotación de aguas, bosques, minas, entre otros. Mientras que los aprovechamientos corresponden a los ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios, multas, etc.

Finalmente, la deuda pública constituye la suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos internos y externos, sobre el crédito de la Nación, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión (SHCP, 1998).

Otro componente importante de la política fiscal para este estudio, lo es sin duda alguna el gasto, el cual queda registrado cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mismo que es definido como el documento jurídico, instrumento contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de las Repùblicas, elaborado por la SHCP, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en el ejercicio fiscal del año siguiente.

Por mandato de ley el PEF deberá ser presentado cada año por el Ejecutivo Federal y una vez que es discutido y aprobado por el H. Congreso de la Unión, se deberá comunicar la decisión mediante una disposición con rango de ley que será publicada en el Diario Oficial de la Federación (SHCP, 1998).

Lo anterior es estipulado por el Art. 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al señalar lo siguiente: aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (CPEUM, 2014).

El presupuesto aprobado en el PEF, se encuentra dividido en gasto corriente y en gasto de inversión; el gasto corriente se canaliza al pago de sueldos de la burocracia y pensiones de los jubilados, materiales y suministros, entre otros; mientras que el gasto de inversión se destina a financiar la construcción de obra pública, compra de bienes muebles e inmuebles y subsidios, entre otras partidas presupuestarias.

2. El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD)

El origen de este proceso democrático tiene sus antecedentes desde el gobierno de Lázaro Cárdenas cuando se crea el Plan Sexenal, cuyo propósito fue el sentar las bases de la planeación económica en nuestro país, cuya vigencia fuera de seis años, para evitar que las visiones personales y subjetivas del Presidente de la República en turno, influyeran en el rumbo económico y social de los intereses de las grandes mayorías.

Esta preocupación de otorgarle seriedad y un carácter institucional a la planeación quedó elevada a rango de ley en el artículo 26 constitucional que a la letra dice:

- A.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.
- B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales, para la Federación, estados, Ciudad de México y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley (CPEUM, 2014).

Sin embargo el SNPD nada tiene que ver con la conducción de la realidad económica nacional; en primer lugar, porque los planes y programas no siempre reflejan las principales demandas sociales y no garantizan su orientación hacia la satisfacción de las necesidades de las mayorías, y en todo caso, en diversas ocasiones son el reflejo de la visión personal, miope e inmediatista que le impregnán los gobernantes en turno, o bien manifiestan los diversos

compromisos políticos y económicos adquiridos con las cúpulas del poder o dueños de grandes empresas, tanto nacionales e internacionales.

Aunado a lo anterior, el régimen presidencialista imperante, con un horizonte sexenal, impone medidas de política económica en forma cupular y autoritaria, impide dar continuidad a los programas de desarrollo y margina la participación genuina y ordenada de los agentes productivos y de las fuerzas sociales del país involucradas en los procesos de producción, distribución y consumo (Martínez, 1995).

Por ello lo que prevalece en diversos casos, es la simulación de elaborar planes y programas, que solo sirven para justificar el ejercicio de un presupuesto que previamente ya está comprometido con algunos cuantos grupos de la cúpula empresarial en la realización de ciertas obras de infraestructura y equipamiento, así como el otorgamiento de diversos estímulos fiscales o licitaciones públicas que sirvan para aumentar las ganancias privadas a costa del erario público.

2.1 Participaciones de ingresos federales

En el artículo 40 de la Carta Magna, se menciona la integración de la República Federal de la forma siguiente: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (CPEUM, 2014).

Por su parte la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal es el ordenamiento que regula el proceso relacionado con el gasto público federal, señala los procedimientos generales para la programación del gasto federal, así como las obligaciones, atribuciones y responsabilidades de su aplicación.

Por otra parte, las asignaciones previstas en el PEF destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los estados y sus municipios, así como al gobierno de la Ciudad de México, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal (SHCP, 1998).

Mientras que el Artículo 115 constitucional (CPEUM, 2014) a la letra señala lo siguiente: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

- I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.
- II. Los municipios estarán investidos con personalidad jurídica propia y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, tales como: agua potable, alumbrado público, limpia y recolección de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública, y demás funciones que las legislaturas locales determinen.
- IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
 - a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
 - b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación y los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura de los Estados.
 - c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Desde hace varias décadas, uno de los principales criterios que se han utilizado para determinar los montos que corresponderán anualmente a cada municipio en lo concerniente a las participaciones federales -principalmente del Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios-, ha sido el número de habitantes que viven en cada uno de los municipios que integran la Federación; con base a los censos de población y de vivienda que efectúa el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) cada cinco y diez años, así como las proyecciones anuales de población que realiza el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Sin embargo, los criterios metodológicos que emplean para el conteo de la población los organismos oficiales señalados no siempre han dejado satisfechos, a los gobernantes, instituciones ni a la población en general; situación que han hecho crecer las protestas sociales y políticas en no pocas entidades federativas y municipios del país, desde hace varias décadas. Como la SHCP toma como base las cifras de población que registra mensualmente el INEGI a través de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENEO), para asignar las participaciones federales a la que tienen derecho entidades federativas y municipios. Los mandatarios inconformes argumentan que al no reconocer la realidad demográfica que viven, se les asigna un presupuesto menor del que la población demanda.

Lo anterior es solo una muestra de la serie de quejas y de inconformidades que han hecho los titulares de los estados y de los municipios del país, resultado de la crisis económica, política y social que ha prevalecido en todo el territorio nacional en los últimos años y que representa una seria amenaza al pacto federal existente.

2.2 Controversia constitucional

A partir de junio de 2021 el gobierno del Estado de México, representado por Alfredo Del Mazo, interpuso una controversia constitucional en contra del INEGI al poner en duda los resultados del conteo de población y de vivienda efectuados en 2020, el cual reportó solo un incremento de 1.8 millones de habitantes, al pasar de 15.1 a 16.9 millones de habitantes entre 2010 y 2020, lo cual repercutió en una baja de 4,500 millones de pesos, contraviniendo las proyecciones de población que el Estado de México había elaborado previamente.

Como resultado de dicha controversia constitucional, el gobierno mexiquense obtuvo en octubre de 2021 por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el derecho a que las cifras de la población de la entidad que elabora el INEGI a través del ENEO, correspondientes al 2º trimestre de 2021, no fueran publicados por el INEGI, ni fueran la base para calcular las participaciones federales.

En consecuencia, la SHCP encargada de calcular y asignar los montos de las participaciones federales y acatando la orden de la SCJN, debió entregar un

mayor monto al Estado de México a expensas de llevar a cabo una reducción relativa en los montos correspondientes a las demás entidades federativas del país, mientras el gobierno federal, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, emprendió un procedimiento de reclamación ante la SCJN, con el propósito, no solo de revertir el fallo anterior, sino también para evitar que se creara un estado de excepción exclusivo para la entidad, en perjuicio del resto de los estados.

Cuadro 1. Participaciones federales ajustadas, según la controversia constitucional promovida por el gobierno del Estado de México (Millones de pesos)

Entidad federativa	Estimación	Observado controversia	Variación absoluta	Porcentaje
México	8,149.8	8,435.5	285.7	3.50
Colima	383.9	382.2	-1.7	-0.44
Baja California Sur	370.8	369.1	-1.7	-0.45
Campeche	504.2	502.0	-2.2	-0.43
Nuevo León	2,907.1	2,889.4	-17.7	-0.61
Veracruz	3,624.4	3,604.2	-20.2	-0.56
Jalisco	4,001.1	3,977.3	-23.8	-0.59
Ciudad de México	6,225.5	6,189.5	-36.0	-0.58

Cifras correspondientes al mes de agosto de 2021.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En el cuadro anterior podemos ver claramente que como resultado de la controversia constitucional, las participaciones federales aumentaron para el Estado de México en 3.5% durante el mes señalado; contrariamente al monto asignado a otros estados de la República Mexicana que disminuyeron, tal es el caso de Colima que se redujo en -0.44%, Baja California Sur en -0.45, Campeche -0.43, Nuevo León -0.61, Veracruz -0.56, Jalisco -0.59 y la Ciudad de México -0.58%; es decir, que dadas las limitaciones económicas y administrativas que le han caracterizado al Gobierno de la Austeridad Republicana, el problema presupuestal escaló a conflicto político entre el gobierno estatal y el gobierno federal, situación que pone en entredicho el pacto federal y el SNPD.

Finalmente, a mediados de enero de 2022, la SCJN desechó de manera definitiva la controversia constitucional promovida por el gobierno mexiquense contra la disminución relativa de la población y de las participaciones federales que le corresponden, a lo cual respondió el gobernador Del Mazo, que recurrirán a otras instancias para luchar porque se reconozca la realidad demográfica de la entidad y se le asignen las participaciones federales que le corresponden.

Independientemente de los argumentos del gobierno mexiquense y de que sean objetivos o no los resultados demográficos reportados por el INEGI, a manera de ejemplo, en el presente artículo nos proponemos demostrar las diferencias existentes entre la población registrada por el INEGI y la realidad demográfica del municipio de Nezahualcóyotl, como un estudio de caso, sobre todo porque las citadas diferencias han repercutido en el monto de las partidas presupuestales que han recibido entidades federativas y municipios desde hace décadas.

3. Caso de estudio: Municipio de Nezahualcóyotl

3.1 Antecedentes históricos de Nezahualcóyotl

El surgimiento de Ciudad Nezahualcóyotl es el resultado de cientos de miles de migrantes provenientes del campo, quienes primero hicieron una escala temporal en alguna vecindad de las diversas colonias populares localizadas en la Ciudad de México, para después adquirir un terreno en cómodas mensualidades en las entonces llamadas colonias del Ex Vaso de Texcoco. Lo anterior fue el producto, tanto de la escasez y carestía de las viviendas de alquiler en la Ciudad de México, así como por la oferta de cientos de hectáreas de terreno plano con un cómodo enganche y facilidades de pago (Linares, 2009).

La primera fase que corresponde a los orígenes de Neza transcurre de 1946 cuando se registran los primeros asentamientos humanos que la integran miles de familias provenientes de todas partes de la república, hasta 1963, año en que el Gobierno del Estado de México anunció formalmente la integración del municipio 120 de la entidad y dio inicio la introducción de los primeros servicios urbanos como el agua, trazado de calles y avenidas, además de otorgar las primeras concesiones a particulares para permitir la circulación de las primeras líneas del transporte público a través de los autobuses llamados “chimecos”.

La segunda fase transcurre entre 1964 hasta 1985, periodo en el cual se produce el inicio del proceso de regularización de miles de terrenos que habían sido vendidos y ocupados ilegalmente, así como la introducción de las principales obras de infraestructura, tales como el agua potable, drenaje, electrificación, pavimentación de las vialidades principales, recolección de basura, hospitales,

escuelas, bibliotecas, casas de cultura, y demás obras de equipamiento colectivo que pronto significarán el desarrollo urbano del municipio.

Entre 1986-2020 se produce la consolidación y saturación urbana de Neza, caracterizada por la completa pavimentación de todas las calles y avenidas del municipio, la reforestación de los principales camellones y parques públicos, la construcción del estadio Neza 86, la instalación de grandes monumentos, como la del Rey Nezahualcóyotl, Sor Juana Inés de la Cruz, Benito Juárez y sobre todo La Cabeza del Coyote que pronto se ha convertido en el ícono del municipio; adicionalmente se produjo la llegada de grandes firmas comerciales y de servicios como Wal Mart, KFC, Mc Donald's, Burger King, Vips, Comercial Mexicana, Soriana, Chedraui, El Globo, Elektra, Coppel, Farmacias del Ahorro y el Dr. Simi; así como la inauguración de la Plaza Ciudad Jardín Bicentenario en el Bordo de Xochiaca desde 2008 (Linares, 2013); así como la introducción de la línea 3 del Sistema de Transporte Público del Mexibús desde abril de 2013 (Linares, 2019).

3.2 Participaciones federales correspondientes a Nezahualcóyotl

El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, tiene como misión fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales y municipales, en el ejercicio de los recursos que les permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura que les demanda su población, así como el fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y a las regiones que conforman, dando cumplimiento a lo establecido en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (SHCP, PEF 2021).

Para 2020, el gasto ejercido en ese ramo a nivel federal se comportó de la forma siguiente:

1. El 74.4% fue destinado a gasto corriente y 25.6% a gasto de inversión (SHCP, Cuenta Pública 2020a).
2. Las entidades federativas con mayor participación porcentual del total de recursos de ese ramo (las dos quintas partes), fueron en orden decreciente: Estado de México (10.5), Veracruz (7.5), Chiapas (6.4), Oaxaca (5.8) y

compartieron el quinto lugar Guerrero y Puebla (ambas con 4.9%) (SHCP, Cuenta Pública 2020b).

De este ramo, se obtuvieron datos de uno de sus fondos a nivel municipal, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN),² encontrándose para el caso del Estado de México (Gobierno del Estado de México, Gaceta Oficial 2018-2022) que:

1. La distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) se realiza en función de la participación de la población de cada municipio en el Estado de México en el año fiscal.

Cuadro 2 Distribución del FORTAMUN en los municipios más poblados del Estado de México, 2018, 2021 y 2022 (Pesos)

Municipios	2018	2021	2022
Ecatepec de Morelos	1,068,956,041	1,164,042,457	1,298,543,939
Nezahualcóyotl	662,565,827	762,095,799	850,153,596
Naucalpan de Juárez	537,905,963	590,339,698	658,551,613
Tlalnepantla de Baz	446,482,485	475,564,905	530,514,949
Toluca	556,585,700	644,230,763	718,669,622
Total Estado de México	10,314,161,212	12,021,680,467	13,410,748,220

Fuente: Gacetas del Gobierno del Estado de México, Varios años (30 de enero de 2018, 31 de enero de 2019, 31 de enero de 2020, 29 de enero de 2021 y 31 de enero de 2022). Se refiere a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).

2. En los años 2018, 2019 y 2020, para las cifras de población, se utilizó metodológicamente la Encuesta Intercensal del INEGI para el Estado de México del año 2015 que registró 16,187,608 habitantes y para 2021 y

² Los recursos federales se destinan a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (SHCP, PEF 2021).

2022, se utilizó la información emitida en el Censo de Población 2020 del INEGI para el Estado de México, que equivale a 16,992,418 personas. Dado lo anterior, no consideramos correcta esta metodología, porque es omitir el crecimiento anual de la población en algo tan importante como lo es la distribución de recursos fiscales.

3. Entre los 5 municipios más poblados del Estado de México (Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Toluca, que representan el 4% del total de los 125 municipios) recibían en 2018 el 31.7% de los recursos del FORTAMUN; para 2021 y lo que se tiene programado para 2022 estos 5 municipios recibirán el 30.2% del total de estos recursos, lo cual significa una disminución en 1.5 puntos porcentuales su participación.

3.3 Evolución demográfica de Nezahualcóyotl

Una de las principales características que mostró desde sus orígenes Nezahualcóyotl, fue su explosivo crecimiento demográfico, incluso desde antes de que éste fuera reconocido oficialmente como el municipio 120 del Estado de México, es decir, durante el periodo que transcurrió entre 1946 a 1963, extraoficialmente el conjunto de colonias del Ex Vaso de Texcoco habían concentrado más de 65 mil habitantes. Mientras que, en 1970, cuando ya había sido reconocido oficialmente como municipio, Nezahualcóyotl registró una población superior a los 580 mil habitantes (Huitrón, 1975).

Entre 1970 y 1980, la población de Neza registró una de las tasas de crecimiento demográficas más elevadas del país, con 7.19% al incrementar en 2.31 veces su población inicial; por lo que en 1980 alcanzó su máximo registro histórico al sumar 1,341,230 habitantes, producto de la rápida urbanización y saturación urbana, sin embargo a partir de 1990, su cifra de población comenzó a registrar una declinación sistemática que no se ha detenido durante cuatro décadas hasta la fecha, al alcanzar tasas de crecimiento negativas del -0.59, -0.21, -0.90 y -0.26, entre 1980 a 1990, 1990 a 2000, 2000 a 2010 y entre 2010 a 2020, respectivamente (Cuadro 3).

Cifras que contrastan con la realidad demográfica que se observa cotidianamente en el municipio, puesto que con la escasez del espacio se ha generalizado el crecimiento vertical de Neza, cuyo promedio ha pasado de un nivel que predominaba en los 70's, hasta alcanzar tres niveles que se han registrado desde

inicios del siglo XXI, lo que multiplicado por los 137 mil lotes que se inventariaron desde 1970 (Huitrón, 1975) y que existe una vivienda por nivel, además de cuatro habitantes por vivienda y tres niveles; nos daría un aproximado de 1,644,000 habitantes; lo que comparado con 1,077,208 registrado por el INEGI, resultaría en 566,792 habitantes más de los reportados por el Censo de Población y Vivienda 2020.

Cuadro 3. Población por grupos de edad, según grupos quinquenales, 1970-2020

Rango	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Menos de 1 año	24,337	37,319	29,570	23,465	28,320	10,374
1 a 4	93,460	163,977	117,478	96,500	86,846	54,896
5 a 9	104,235	221,951	142,158	123,016	110,723	73,042
10 a 14	75,597	185,530	144,229	112,212	100,950	77,932
15 a 19	54,838	157,919	164,393	114,028	102,616	83,541
20 a 24	48,526	135,282	149,029	123,372	111,056	86,844
25 a 29	42,757	104,671	118,062	126,102	113,500	84,213
30 a 34	35,393	82,581	89,358	104,418	93,954	78,476
35 a 39	31,971	68,354	71,245	85,610	77,073	75,562
40 a 44	21,337	52,218	55,140	67,227	60,526	76,312
45 a 49	15,757	41,906	47,075	52,445	47,199	79,799
50 y más	32,228	88,056	123,869	165,248	148,705	296,007
No indicada		1,466	4,500	32,329	29,097	210
Total	580,436	1,341,230	1,256,115	1,233,868	1,110,565	1.077,208

Fuente: Elaboración propia con base al INEGI, Censos de población y de vivienda, México, varios años.

Adicionalmente, mientras que en 1970 existían 90,338 viviendas en el municipio y la cifra se elevó hasta sumar 297,958 viviendas en 2020, la que multiplicada por 4 habitantes por vivienda existentes, nos da un resultado aproximado de 1,191,832 habitantes, es decir superior en 114,624 personas a los 1,077,208 habitantes que señala el Censo de Población y Vivienda reciente. Otro indicador importante, ha sido la densidad demográfica registrada del municipio, la cual se ha mantenido elevada, y a pesar de registrar en 1980 una cifra máxima de 21,494 personas y sufrir una reducción hasta 17,263 habitantes por kilómetro cuadrado en 2020, Nezahualcóyotl ha mantenido el primer lugar en este rubro a nivel nacional.

Otra forma de estimar la población absoluta del municipio, independientemente de las cifras oficiales, podría ser analizando la estructura de la población por edades, comparada contra la población escolar registrada inscrita en los diversos

niveles educativos en el municipio, así como con la población total que aparece registrada en el padrón electoral de acuerdo con el INE.

Así, por ejemplo, si al total de la población escolar inscrita desde el nivel preescolar hasta el nivel medio superior, le agregamos la población infantil menor a un año más la población que tenía entre 1 a 4 años y finalmente le sumamos el total de la población restante, que va desde 19 años o más, la población resultante del municipio sumaría 1,093,897 habitantes, la que comparada contra 1,077,208 registrada por el INEGI, arrojaría una diferencia de 16,689 habitantes en 2020.

Cuadro 4. Matrícula escolar en Nezahualcóyotl, 2003-2019

Periodo escolar	Preescolar	Primaria	Secundaria	Secundaria Técnica	Medio Superior	Población escolar ≤ 18 años
2003-2004	17,533	138,835	39,957	10,460	33,483	240,270
2005-2006	34,684	129,725	40,014	10,308	33,751	248,480
2010-2011	31,389	113,978	34,466	9,541	38,153	227,527
2015-2016	27,383	102,152	32,678	9,009	39,241	210,463
2018-2019	27,090	96,070	31,441	8,242	40,573	203,416
2019-2020	35,332	116,769	44,807	11,746	42,550	251,204

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM). Estadística Básica Municipal del Sector Educación 2005, 2007, 2012, 2017 y 2020.

Finalmente, si a la población que aparece en el padrón electoral le agregamos la población comprendida entre 0 a 18 años, obtendríamos también otra forma indirecta de estimar la población del municipio que había en diversas décadas. Así, por ejemplo, si consideramos que en el año 2000 se registró una población en el padrón electoral de 876,571 personas, la que sumada al segmento de 0 a 18 años quienes aún no tenían derecho a ejercer el voto y que fue de 469,221 habitantes, arrojaría un total de 1,345,792 personas, cifra que comparada contra 1,225,972 censada por el INEGI en el mismo año, arrojaría una notable diferencia calculada en 111,924 habitantes.

Lo mismo ocurrió con la población del municipio registrada en 2010 por el INEGI, la cual ascendió a 1,140,528 habitantes, puesto que si a la población registrada en el padrón electoral que ascendió a 910,873 le agregamos 429,455 de la población, cuyas edades oscilaban entre los 0 a los 18 años sin derecho a ejercer el voto, arrojaría una población total de 1,340,328 habitantes; lo que,

comparado contra el dato del INEGI, resultaría una diferencia de 229,763 personas en el año señalado.

Cuadro 5. Población total, población en padrón electoral y en la lista nominal de Nezahualcóyotl, 1993-2021

Año	Población total	Población en el padrón electoral	% de población en padrón electoral respecto a la total	Población en lista nominal	% de población en lista nominal respecto a la total
1993	1,256,115	805,074	64.09	796,437	63.40
1996	1,233,868	805,074	65.25	796,437	64.55
2000	1,225,972	876,571	71.50	864,296	70.50
2003	1,225,972	899,550	73.37	882,342	71.97
2009	1,140,528	910,873	79.86	906,803	79.51
2012	1,110,565	931,807	83.90	834,993	75.19
2021	1,077,208	872,243	80.97	871,179	80.87

Nota: Las cifras de población para 2009 corresponden a 2010 y la de 2021 corresponden a 2020.

Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Nacional Electoral (INE), para los diversos años que se señalan.

Para el año de 2020 el INEGI siguió registrando una disminución absoluta de la población de Neza, al señalar una cifra de 1,077,208 habitantes; por lo que, si a la población empadronada que ascendió a 872,243 personas, le sumamos la población entre 0 a 18 años que registró 299,785 habitantes, obtendríamos un total de 1,172,028 personas en el municipio, es decir, 94,820 habitantes menos de las registradas por el INEGI.

Conclusiones

Indudablemente los criterios metodológicos que utiliza la SHCP desde hace décadas para asignar las participaciones federales a las que tienen derecho los Gobiernos estatales y municipales, con base en el número de habitantes que estima el INEGI a través de la ENOE, es un criterio limitado y cada día más cuestionado por las autoridades estatales y municipales de la república, quienes ven que las cifras señaladas se contraponen con la realidad demográfica que viven y las crecientes demandas de bienes y servicios que enfrentan, al contar con un presupuesto federal reducido.

En el caso específico del Ramo 33, es interesante que la mayor parte del gasto sea dirigido a gasto corriente, ello significaría que más que el fomento a

actividades económicas que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios a través de la creación de empleos directos e indirectos, se destine principalmente al desarrollo social, que no es malo *per se*, pero que tiene un sesgo político electoral.

Del Ramo 33, en particular de uno de sus fondos, el FORTAMUN la distribución de los recursos se realiza en función de la población de cada municipio en el Estado de México en cada año fiscal, el uso de una población “congelada” para calcular los coeficientes de participación presupuestal para los años 2018, 2019 y 2020 mediante la Encuesta Intercensal del INEGI; caso diferente para los años 2021 y 2022, en donde se utilizaron las cifras del Censo de Población 2020 del INEGI, lo cual no reflejaría la realidad demográfica de los municipios y por ende, tampoco las participaciones federales que les corresponden.

Esta situación ha generado diversas protestas y reclamaciones, tanto por parte de las autoridades estatales y municipales en varios estados del país; protestas que han ido desde la organización de mitines, huelgas de hambre y marchas por parte de los titulares de dichas demarcaciones,³ hasta presentar una controversia constitucional que lleve a incrementar sus participaciones federales en contra del gobierno federal, que tiene que ser discutida y resuelta por parte de la SCJN.

Con el avance del ejercicio democrático y la alternancia política que se ha venido produciendo en las últimas décadas, tanto en los Gobiernos federal, estatal y municipal, así como en la composición de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores que integran el Congreso de la Unión, se puede prever la modificación de la Ley de Participaciones Federales y los Convenios de Coordinación Fiscal, que revisen los criterios de asignación de recursos presupuestales de cada entidad federativa, que reconozcan la realidad económica y demográfica que enfrenta cada entidad y municipio, aunque ello implique una mayor politización en los criterios de distribución de las participaciones federales, al margen de lo que señalan los artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.

³ Recientemente el presidente municipal de Ecatepec, Fernando Vilchis, había convocado a la población a participar en una marcha llamada “Éxodo a Toluca”, con el objeto de protestar contra el gobierno del Estado de México, para hacer efectiva, entre otras demandas, la liberación de los recursos presupuestales asignados al municipio desde el año 2021. (Carta pública de Vilchis C. F., Presidente Municipal de Ecatepec de Morelos del Estado de México. “Éxodo a Toluca”. Revista Proceso, N° 2373, 24 de abril de 2022, p. 3.

Una propuesta más objetiva que tienda a reconocer la realidad económica y demográfica de las entidades federativas y municipios del país, sería el considerar a la densidad demográfica como un criterio más acorde a los retos y desafíos que enfrentan cotidianamente las autoridades estatales y municipales para dotar de infraestructura y servicios urbanos a sus gobernados.

Referencias

Ávila José Luis (2006), “*La era neoliberal*”, Ed. UNAM y Ed. Océano, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2014), Ed. Esfinge, México. Esta es una edición de la publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de Febrero de 2014.

Díaz Flores, Manuel. (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. *Economía Sociedad y Territorio*. <https://doi.org/10.22136/est002002345>.

Gaceta del Gobierno del Estado de México, Periódico Oficial, Sección Tercera. Años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022. *Recursos a Municipios Ramo 33, FORTAMUN-DF y FISM-DF*. <https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/ramo33>, (fecha de consulta 29 de abril de 2022).

Guillén Romo Héctor (2000), “*La contrarrevolución neoliberal en México*”, Ed. Era, México.

Huitrón Antonio (1975), “*Nezahualcóyotl. Miseria y grandeza de una ciudad, Gobierno del Estado de México*”, México.

Instituto Federal Electoral (IFE) e Instituto Nacional Electoral (INE), (varios años), Padrón electoral municipal, México.

INEGI (varios años), Censos de población y de vivienda, México.

Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), (varios años), Estadística Básica Municipal del Sector Educación, México.

Linares Zarco Jaime (2009), “*La imagen urbana. México en el siglo XXI. Entre la crisis y la transición urbana*”, Ed. M. A. Porrúa, Cámara de Diputados, UNAM, México.

Linares Zarco Jaime (2013), “*Ciudad Nezahualcóyotl de la pobreza a la globalización económica y la saturación urbana*”, Ed. UNAM-FES Aragón, México.

- Linares Zarco Jaime (2019), “*El sistema de transporte público en el Estado de México. El caso de las líneas 1, 2 y 3 del Mexibús*”, Ed. UNAM-FES Aragón, México.
- Martínez Ifigenia (1995), El Sistema Nacional de Planeación Democrática, en “*Economía y democracia. Una propuesta alternativa*”, Ed. Grijalbo, México.
- Ortíz Wadgymar Arturo (1995), “*Política económica de México 1982-1995*”, Ed. Nuestro tiempo, México.
- Samuelson, Paul (1990), Economía, Ed. Mc. Graw Hill, 13a. ed. España.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (1998), “*Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*”, Ed. SHCP, México.
- SHCP. Cuenta Pública 2020a. *Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Económica y por Objeto del Gasto. 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.* <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/Print.33R33.03.EAEPOGGF.pdf> (fecha de consulta 17 abril de 2022).
- SHCP. Cuenta Pública 2020b. *Estado Analítico del Capítulo 8000.- Participaciones y Aportaciones.* <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2021/tomo/III/Print.33R33.03.EAC8ADR33.pdf> (fecha de consulta 17 abril de 2022).
- SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, *Estrategia Programática, Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios,* https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/33/r33_ep.pdf (fecha de consulta el 14 de junio de 2022).
- Tello Carlos (2006), “*Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*”, Ed. UNAM, México.
- Vilchis Contreras Fernando, Presidente Municipal de Ecatepec de Morelos del Estado de México. *Carta pública “Éxodo a Toluca”.* Revista Proceso, N° 2373, 24 de abril de 2022, México. <https://drive.google.com/file/d/1gt9yXduXYfCC3KB52jDe-4b6ypGlvvyC/view>, p. 3, (fecha de consulta 27 de abril de 2022).
- Zapata, Francisco (2005), “*Tiempos neoliberales en México*”, Ed. El Colegio de México, México.
- Zorrilla S. y Méndez J. S. (1984), “*Diccionario de economía*”, Ed. Océano, México.