



# Entre la dependencia y la autonomía: el reto de las finanzas públicas municipales en la Zona Oriente del Estado de México

## Between dependence and autonomy: the challenge of municipal public finances in the eastern part of the State of Mexico

Jorge Enrique Pérez Lara\*  
Roberto Moreno Espinosa\*\*  
Miguel Ángel Sánchez Ramos\*\*\*

Recibido: 01/08/2025  
Aceptado: 10/09/2025

### Resumen

*En el presente artículo se realiza un estudio en torno al vínculo prevaleciente entre el gasto público y un adecuado manejo de las finanzas municipales, como requisito fundamental para fortalecer las condiciones socio-económicas, políticas y de gestión que propicien el mejoramiento de la calidad de vida en el ámbito local, lo que se lleva a cabo en seis municipios representativos de la Zona Oriente del Estado de México: Amecameca, Chalco, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco Solidaridad, en el periodo 2000-2023, a través del análisis de tres indicadores fundamentales: dependencia fiscal, libertad presupuestal y niveles de inversión pública, así como las implicaciones en el índice de desarrollo humano (IDH) en la Zona Oriente del Estado de México.*

**Palabras clave:** *gasto público, finanzas municipales, dependencia fiscal, libertad presupuestal, calidad de vida local.*

\* Doctor en Desarrollo de la Educación, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública. Miembro del SNII, Nivel 1. Correo de contacto: [jorge\\_epl1@yahoo.com.mx](mailto:jorge_epl1@yahoo.com.mx) ORCID: 0000-0003-0515-5960

\*\* Doctor en Administración Pública, Miembro del SNII, Nivel 2, Profesor Investigador del Centro Universitario UAEM Amecameca y Presidente del Consejo Directivo de la IAPAS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3722-3382>

\*\*\* Doctor en Ciencia Política, Miembro del SNII, Nivel 2, Profesor Investigador y Director del Centro Universitario UAEM Amecameca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7601-9790>

**Abstract**

*This article presents a study on the prevailing link between public spending and proper management of municipal finances as a fundamental requirement to strengthen the socio-economic, political and management conditions that promote the improvement of the quality of life at the local level. This study is carried out in six representative municipalities of the Eastern Zone of the State of Mexico: Amecameca, Chalco, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco and Valle de Chalco Solidaridad, in the period 2000-2023, through the analysis of three fundamental indicators: fiscal dependence, budgetary freedom and levels of public investment, as well as the implications for the human development index (HDI) in the aforementioned area.*

**Keywords:** *public spending, municipal finances, fiscal dependence, budgetary freedom, local quality of life.*

**1. Introducción**

El gasto público y el buen manejo de las finanzas públicas en el ámbito municipal es esencial para garantizar la provisión de servicios básicos, promover el desarrollo de infraestructura local y fortalecer el bienestar social, en México, no obstante, el diseño del federalismo fiscal ha propiciado históricamente una fuerte dependencia de los municipios hacia los recursos provenientes del gobierno federal. Dicho fenómeno se hace especialmente visible en zonas con alta densidad poblacional y significativos rezagos en infraestructura y servicios, como la Zona Oriente del Estado de México (ZOEM). Esta región, albergando un notable porcentaje de la población mexiquense, enfrenta presiones crecientes para responder a las demandas ciudadanas, al tiempo que lidia con importantes desafíos de recaudación y gestión eficiente del gasto público.

La conformación de la ZOEM incluye municipios con realidades socioeconómicas diversas: desde áreas con vocación agrícola y turística, como Amecameca, hasta urbes con un crecimiento acelerado, como Ixtapaluca y Nezahualcóyotl. Estos municipios suelen mostrar patrones comunes: una base recaudatoria limitada y la necesidad de recurrir de manera constante a transferencias federales para cubrir la mayor parte de sus egresos. Bajo esta dinámica, el margen de acción para emprender proyectos de inversión se ve reducido, dado que los recursos disponibles con frecuencia se concentran en el gasto corriente, especialmente en nómina y servicios administrativos. El resultado de este círculo vicioso se traduce en capacidades restringidas para el desarrollo de infraestructura básica, servicios de calidad y, en última instancia, para el mejoramiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

La literatura especializada en federalismo fiscal y desarrollo municipal ha señalado que la existencia de transferencias puede desincentivar el esfuerzo recaudatorio local (Vega Ochoa,

2001; Raich, 2002). Esto ocurre cuando los gobiernos locales, al confiar en la asignación externa de recursos, postergan o descuidan la modernización de la gestión tributaria, la actualización catastral y la profesionalización de su personal. Así, se perpetúa la escasa generación de ingresos propios que, a su vez, mantiene a los municipios en una posición de vulnerabilidad financiera, restringiendo la posibilidad de responder a contextos de crisis o de realizar inversiones de mediano y largo plazo.

En el Estado de México, en particular, diversos estudios (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015) han revelado que la asignación de recursos federales —vía Ramo 33 u otros fondos específicos— no siempre se traduce en mejoras palpables en infraestructura o servicios públicos. Por el contrario, a menudo se observan incrementos en el gasto operativo, elevando los costos de la nómina gubernamental, lo que acaba diluyendo el impacto positivo que podrían tener las transferencias sobre el desarrollo local. Esta situación no solo repercute en la calidad de vida de la población, sino que también resta legitimidad a los gobiernos municipales y alimenta la desconfianza ciudadana respecto al uso de los recursos públicos.

Bajo esta perspectiva, el presente estudio busca brindar un panorama actualizado sobre el comportamiento de las finanzas públicas en seis municipios representativos de la Zona Oriente del Estado de México —Amecameca, Chalco, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco Solidaridad— a lo largo del periodo 2000-2023. A partir de tres indicadores clave —dependencia fiscal, libertad presupuestal y niveles de inversión pública—, se examina no solo la manera en que se distribuyen los recursos, sino también la relación que guardan dichas decisiones con la evolución del IDH. Este enfoque permite identificar con mayor precisión las estrategias de gasto que han adoptado las administraciones municipales y cómo estas repercuten en el desarrollo humano de la población.

El análisis se sustenta en fuentes oficiales, como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como en estudios previos que han documentado la importancia de modernizar la hacienda municipal. Con ello, se pretende responder a interrogantes como: ¿Cuáles son los factores estructurales que perpetúan la dependencia de las transferencias federales?, ¿Qué nivel de autonomía real existe en la asignación y uso de los recursos municipales? y, sobre todo, ¿En qué medida estos patrones de gestión financiera terminan incidiendo en la calidad de vida de la ciudadanía?

La relevancia de este tema reside en que, para fortalecer el desarrollo local y reducir las disparidades regionales, resulta indispensable llevar a cabo reformas que fortalezcan la recaudación municipal, modernicen la gestión administrativa y promuevan la transparencia y rendición de cuentas. De igual modo, es fundamental diseñar esquemas de incentivos que premien

a los municipios con mejores niveles de eficiencia recaudatoria e inviertan efectivamente en infraestructura y servicios públicos. Si bien, estas reformas requieren una actualización de la Ley de Coordinación Fiscal y la implementación de programas de profesionalización del servicio público, su instrumentación efectiva podría contribuir a una mayor autonomía y sostenibilidad financiera de los gobiernos locales, traduciéndose en mejores condiciones de vida para la población.

En las secciones siguientes, se describen las particularidades fiscales de los municipios estudiados, haciendo hincapié en su dependencia de transferencias, la composición de su gasto público y la medida en que han podido destinar recursos a la inversión en infraestructura básica y servicios fundamentales. Posteriormente, se establece la vinculación de dichas dinámicas financieras con el IDH, presentando hallazgos relevantes que evidencian tanto logros como áreas de oportunidad en la gestión pública municipal. Finalmente, se proponen algunas líneas de acción orientadas a promover la modernización administrativa, la ampliación de la base tributaria y la formulación de presupuestos estratégicos que respondan a las necesidades reales de la población.

En suma, el presente trabajo aspira a fomentar un debate más amplio y propositivo sobre las reformas institucionales requeridas para que los municipios de la ZOEM —y, por extensión, otros municipios en condiciones similares— dejen atrás la dependencia crónica de las transferencias federales y fortalezcan su capacidad de financiamiento local. En la medida en que avancen en esta tarea, podrán desempeñar un rol más activo en la promoción del desarrollo de sus comunidades, cumpliendo así con el principio constitucional de lograr un auténtico federalismo fiscal y un gobierno municipal cercano y responsable frente a su ciudadanía.

## 2. Las finanzas públicas en México

Las finanzas públicas municipales en México han enfrentado históricamente importantes desafíos relacionados con la estructura centralista que caracteriza al modelo fiscal vigente, diversos autores señalan que la situación fiscal de los municipios mexicanos se encuentra condicionada por la fuerte dependencia financiera respecto de los otros órdenes de gobierno, específicamente del gobierno federal y, en menor grado, de las administraciones estatales. Esta situación ha impedido que los municipios desarrollen capacidades recaudatorias propias sólidas, restringiendo así su autonomía y limitando sus posibilidades de generar políticas públicas adecuadas a las realidades locales.

Moreno Espinosa y Pérez Lara (2015) sostienen que la debilidad estructural de las haciendas municipales en México obedece en gran medida al diseño mismo del sistema fiscal, en donde las fuentes principales de financiamiento provienen de transferencias federales condicionadas, especialmente las del denominado "Ramo 33". De acuerdo con esto, "el incremento en las transferencias no siempre se traduce en una mejora de la infraestructura local o en servicios más eficientes, sino que frecuentemente termina diluido en gastos operativos corrientes, sobre todo en nómina y servicios generales" (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015:65).

Desde una perspectiva crítica, es fundamental señalar que la dependencia financiera, además de reducir la autonomía fiscal, crea incentivos negativos para la generación de ingresos propios. Ernesto Vega Ochoa (2001) ha explicado ampliamente cómo la disponibilidad de fondos federales genera un efecto negativo en el esfuerzo fiscal municipal, describiendo cómo la abundancia relativa de recursos externos fomenta el relajamiento en las prácticas administrativas y la recaudación local. Esta dinámica, según este autor, termina configurando un escenario en el que los gobiernos municipales optan por depender mayoritariamente de transferencias, evitando el desgaste político que implicaría mejorar sus prácticas recaudatorias y enfrentar a los contribuyentes.

En consonancia con estas afirmaciones, Sobarzo (2005) identifica claramente algunos de los problemas fundamentales del federalismo fiscal en México, señalando que la coordinación fiscal no ha generado incentivos suficientes para fortalecer las capacidades tributarias de los municipios. Desde su óptica, la distribución vertical de recursos fiscales, es decir, la asignación de fondos de la Federación hacia los gobiernos locales no contempla criterios claros de eficiencia recaudatoria ni de desempeño presupuestario. En consecuencia, la asignación de recursos responde más a negociaciones políticas que a resultados objetivos medibles.

La situación en los municipios del Estado de México, particularmente en la zona oriente, ejemplifica claramente esta problemática, en este sentido, Moreno Espinosa y Pérez Lara (2015) mencionan que durante el periodo 1998-2010, municipios como Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca y Nezahualcóyotl mostraron un crecimiento significativo en sus ingresos totales, debido principalmente al incremento en transferencias federales. No obstante, "este aumento en los recursos disponibles no se reflejó en un desarrollo social notable ni en mejoras en infraestructura, sino que se consumió en incrementos sustanciales en los gastos operativos, especialmente en servicios personales" (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015: 59).

Roberto Moreno Espinosa y Jorge Enrique Pérez Lara, también indican que los municipios mexiquenses destinaban hasta el año 2010 en promedio más del 60% de sus ingresos al gasto corriente, específicamente en nóminas y mantenimiento administrativo, dejando una propor-

ción escasa para la inversión pública (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2015). Tal circunstancia refleja una falta de visión estratégica sobre el gasto local, limitando la capacidad para atender necesidades prioritarias de la población.

Complementando lo anterior, en un estudio sobre el municipio de Chalco, destaca la importancia de contar con autonomía operativa y perfiles profesionales adecuados en la gestión financiera municipal. Según sostienen, “la autonomía operativa y la profesionalización del personal directivo han resultado factores clave para mejorar la eficiencia administrativa y financiera en Chalco, permitiendo implementar políticas públicas locales con mayor impacto social y económico” (Moreno Espinosa y Pérez Lara, 2017: 120). Este hallazgo es clave, pues revela que, además del fortalecimiento financiero, es necesario atender aspectos organizacionales internos como la capacidad técnica del personal y la transparencia en la gestión pública.

Por otro lado, el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios (2023) argumenta que, históricamente, la problemática central de las finanzas públicas en esta entidad se relaciona directamente con la limitada actualización catastral y las deficiencias administrativas en la recaudación del impuesto predial. Este impuesto debería constituir el principal ingreso propio de los municipios, pero en la práctica, su recaudación permanece significativamente baja debido a una base catastral desactualizada y a la poca percepción ciudadana sobre la legitimidad y utilidad de este.

En relación con lo anterior, diversos estudios coinciden en que un camino esencial para revertir la situación fiscal de los municipios es impulsar reformas que permitan modernizar las haciendas municipales, tanto en la gestión tributaria como en la eficiencia del gasto público. El Instituto de Administración Pública del Estado de México (2015) ha propuesto que “la implementación de sistemas de incentivos fiscales que premien la eficiencia recaudatoria podría romper con el círculo vicioso de la dependencia fiscal, aumentando significativamente los ingresos propios municipales y fomentando un gasto más orientado hacia inversiones productivas” (IAPEM, 2015: 34).

Desde el enfoque del federalismo fiscal, es crucial destacar lo planteado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), que sostiene que un verdadero federalismo fiscal no puede entenderse únicamente como una transferencia de recursos desde la federación hacia los municipios, sino que implica una redistribución de potestades tributarias que permita a los gobiernos locales fortalecer sus propias fuentes de ingresos. En este sentido, los autores de este documento argumentan que, si bien México adoptó un modelo federalista desde sus orígenes constitucionales, en la práctica, ha prevalecido un sistema profundamente centralizado que limita significativamente la autonomía financiera municipal.

En coincidencia con este planteamiento, Sobarzo (2005) sostiene que, para lograr una situación financiera saludable a nivel municipal, es esencial que México avance hacia un modelo más equitativo y funcional del federalismo fiscal. Este modelo debería permitir a los municipios ejercer un mayor control sobre sus fuentes de ingresos y reducir paulatinamente la dependencia de recursos externos condicionados, lo que apunta a la necesidad de incrementar las potestades fiscales de los municipios.

Finalmente, el análisis de Pérez Lara y Moreno Espinosa (2022) sostiene que, para lograr un desarrollo local sostenible en México, es indispensable impulsar una profunda reforma municipal, que incluya no solo mecanismos fiscales sino también de gobernanza colaborativa. Desde su perspectiva, es fundamental incorporar a la ciudadanía en procesos transparentes de participación y deliberación sobre las decisiones del gasto público, asegurando que las políticas públicas implementadas respondan realmente a las necesidades y demandas locales; de igual manera fomentar las estrategias de profesionalización de los cuadros de política y gobierno al servicio del municipio y su comunidad, entre otras de las acciones por impulsar.

En síntesis, la situación fiscal de los municipios en México, particularmente en la Zona Oriente del Estado de México, refleja una realidad compleja en la que la dependencia fiscal limita severamente la capacidad de los gobiernos locales para atender las demandas ciudadanas. Para revertir esta situación, es indispensable implementar reformas profundas que permitan fortalecer la autonomía financiera, incentivar la eficiencia en la recaudación local, promover la transparencia en la gestión pública y, sobre todo, generar mecanismos efectivos que doten a los municipios de las herramientas necesarias para lograr una autonomía fiscal sostenible a largo plazo.

### **3. La importancia de una correcta gestión financiera**

Las finanzas públicas municipales en México son un componente esencial para el desarrollo local, dado que determinan en gran medida la capacidad operativa y la autonomía de los gobiernos locales para atender de forma efectiva las necesidades de sus ciudadanos. En este contexto, dos aspectos resultan fundamentales: la capacidad de generar ingresos propios mediante mecanismos tributarios eficaces y la eficiencia en la ejecución del gasto público municipal. Adicionalmente, no menos importante es la transparencia y la rendición de cuentas como factores clave para legitimar y fortalecer la gestión financiera local.

La capacidad de recaudación propia en los municipios mexicanos ha representado históricamente uno de los desafíos más persistentes y complejos, de acuerdo con Sobarzo (2005), los

ingresos propios son vitales para la autonomía municipal, pero en muchos municipios del país existe una marcada dependencia de las transferencias federales, generando un círculo vicioso en el que la disponibilidad relativa de recursos federales desalienta el esfuerzo fiscal local, resultando en bajos niveles de recaudación. Esta problemática se profundiza debido a la obsolescencia y desactualización de los catastros municipales, lo que dificulta la gestión efectiva del impuesto predial, considerado por especialistas como la principal fuente potencial de ingresos municipales (Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios, 2023).

En esta línea de ideas, Uri Raich (2002) introduce dos modalidades importantes para analizar los efectos negativos de las transferencias federales sobre la autonomía fiscal local, denominándolas “pereza fiscal” y “efecto vuela papel”. La “pereza fiscal” se refiere a la reducción del esfuerzo fiscal propio cuando los municipios perciben que pueden obtener recursos fácilmente del gobierno federal, mientras que el “efecto vuela papel” señala la tendencia de los gobiernos locales a ser menos cuidadosos con los recursos obtenidos mediante transferencias que con los ingresos generados localmente.

La importancia del fortalecimiento de los ingresos tributarios municipales radica en que éstos permiten a los gobiernos locales contar con mayores márgenes de maniobra para la implementación de políticas públicas ajustadas a las realidades y necesidades específicas de cada comunidad. Según lo expuesto por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), el fortalecimiento fiscal de los municipios requiere otorgarles potestades tributarias más amplias y efectivas, no solo para recaudar, sino para decidir sobre la aplicación específica de sus ingresos en función de las prioridades locales. Esta capacidad de decisión, no obstante, exige mecanismos sólidos de gestión tributaria que maximicen la eficiencia recaudatoria, incluyendo la modernización y actualización constante de los sistemas catastrales, la capacitación del personal encargado de la recaudación y campañas permanentes para concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del pago puntual y justo de los impuestos locales.

Por otra parte, tan importante como la capacidad recaudatoria es el adecuado ejercicio de los recursos, el gasto municipal, en teoría, debería orientarse hacia la inversión en infraestructura pública, servicios básicos eficientes y políticas de desarrollo social que impulsen el bienestar de la población. No obstante, como señala Vega Ochoa (2001), existe una problemática recurrente en los municipios mexicanos consistente en la ineficiencia y opacidad en el manejo del gasto público, que limita su capacidad para responder adecuadamente a las necesidades ciudadanas. Esta problemática se manifiesta frecuentemente en la sobrecarga de gastos operativos, particularmente en el rubro de servicios personales, dejando escasos recursos dispo-

nibles para inversión pública productiva que genere mejoras tangibles en la calidad de vida de la población.

En este sentido, la planificación estratégica del gasto se convierte en un imperativo clave para lograr una gestión financiera eficaz. Como plantea el Instituto de Administración Pública del Estado de México (2015), la profesionalización de los servidores públicos encargados de la gestión financiera es una condición indispensable para garantizar que los recursos públicos sean aplicados de manera efectiva en obras y servicios que generen valor social tangible. Asimismo, una planificación presupuestaria adecuada, basada en diagnósticos rigurosos y en la participación ciudadana, contribuye a asegurar que el gasto responda realmente a las prioridades de la población local y no a intereses particulares o partidistas.

El control eficiente del gasto público implica también la adopción de mecanismos claros para evaluar y medir el desempeño financiero de los municipios, de acuerdo con Vega Ochoa (2001), la ausencia de sistemas adecuados de control interno y externo en la administración municipal favorece prácticas como el desvío de recursos, gastos injustificados y la mala calidad de los servicios públicos. Es por ello por lo que resulta fundamental implementar sistemas robustos de auditoría, control presupuestario y evaluación del desempeño, tanto por parte de instancias internas como de organismos fiscalizadores externos. Estas herramientas no sólo permiten prevenir actos de corrupción, sino también asegurar que el gasto se oriente de manera efectiva hacia los objetivos estratégicos establecidos.

La transparencia y la rendición de cuentas constituyen elementos cruciales para una gestión financiera eficiente y democrática en los municipios. Moreno Espinosa (2022) destaca que la transparencia no debe verse únicamente como una obligación jurídica, sino como una estrategia para recuperar la confianza ciudadana y fomentar una mayor participación social en la supervisión de los recursos públicos. En efecto, cuando los ciudadanos pueden acceder fácilmente a información clara y detallada sobre cómo se gastan sus impuestos, se incrementa significativamente la legitimidad del cobro de tributos y se disminuye la percepción negativa sobre la gestión gubernamental. Esta transparencia, a su vez, actúa como mecanismo preventivo ante posibles actos de corrupción o manejo inadecuado de los fondos municipales.

Finalmente, resulta crucial avanzar hacia una coordinación fiscal más equitativa entre los diferentes órdenes de gobierno. Según el Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios (2023), es indispensable avanzar hacia un modelo en el que las transferencias federales premien explícitamente la eficiencia recaudatoria y administrativa local, incentivando así a los municipios a mejorar continuamente en la gestión de sus recursos propios. Esta propuesta implica revisar y modificar la Ley de Coordinación Fiscal para introducir criterios

claros de asignación de recursos que recompensen prácticas de buena gestión financiera y penalicen la ineficiencia.

#### 4. El desarrollo municipal

El desarrollo municipal constituye un pilar fundamental en la construcción de sociedades más equitativas, sostenibles y democráticas, la relevancia del ámbito local no se limita a la provisión de servicios básicos, sino que se extiende hacia la generación de capacidades institucionales, la promoción del bienestar social y la articulación de procesos económicos que inciden directamente en la calidad de vida de la ciudadanía. En este sentido, el municipio no es solamente una unidad administrativa subordinada a las decisiones de los niveles federal o estatal, sino una entidad política con capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas que, en muchos casos, determinan el grado de cohesión social, la competitividad regional y la consolidación de la democracia a nivel comunitario (Cabrero Mendoza, 2016).

La noción de desarrollo municipal ha transitado, en las últimas décadas, desde una perspectiva restringida a la prestación de servicios, hacia una visión integral que reconoce el papel de los gobiernos locales como motores del desarrollo humano, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023), el fortalecimiento de las capacidades locales es un requisito indispensable para reducir las desigualdades territoriales y garantizar que los beneficios del crecimiento económico lleguen efectivamente a todos los sectores de la población.

Un aspecto central en este debate es el papel del federalismo fiscal como marco institucional que condiciona las posibilidades de acción de los municipios, autores como Sobarzo (2005) han señalado que la coordinación fiscal en México ha tendido a reproducir patrones centralistas que reducen la autonomía municipal y desincentivan la construcción de una base tributaria sólida. Este diseño ha generado una dependencia estructural respecto a las transferencias federales, situación que afecta negativamente la capacidad de los gobiernos locales para planificar e implementar proyectos de desarrollo sostenibles. Sin embargo, la discusión no debe centrarse únicamente en la escasez de recursos, sino también en la manera en que los municipios utilizan sus limitadas facultades para innovar en gestión pública, atraer inversión y fortalecer los procesos de participación ciudadana.

El desarrollo municipal no debe concebirse únicamente como un proceso de gestión interna, el municipio es también un actor clave en la articulación de políticas de desarrollo regional, los flujos económicos, sociales y ambientales trascienden las fronteras administrativas, lo que

obliga a los gobiernos locales a coordinarse entre sí y con los niveles superiores de gobierno para enfrentar desafíos comunes, como la movilidad metropolitana, la gestión del agua o la mitigación del cambio climático. El Banco Mundial (2022) ha insistido en que los municipios que logran integrarse en estrategias regionales de desarrollo suelen alcanzar mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos, además de generar sinergias que potencian el impacto de sus inversiones.

En este punto resulta necesario destacar que el desarrollo municipal no solo es una cuestión de recursos financieros, sino también de capacidades institucionales, la experiencia de municipios como Chalco o Texcoco muestra que el fortalecimiento de la autonomía operativa, la profesionalización de los servidores públicos y la implementación de sistemas de planeación estratégica son factores que permiten un mejor desempeño administrativo y financiero (Pérez Lara & Moreno Espinosa, 2017). La literatura internacional coincide en que los municipios con mayores capacidades técnicas y administrativas tienden a aprovechar mejor los recursos disponibles, independientemente de su origen, y a canalizarlos hacia proyectos de mayor impacto social (Rodríguez Bolívar, Navarro & Alcaide, 2021).

El fortalecimiento del desarrollo municipal también tiene implicaciones directas sobre la cohesión social y la reducción de la pobreza, el PNUD (2023) ha mostrado que municipios con mayores niveles de autonomía financiera y con políticas locales bien diseñadas tienden a registrar avances más significativos en indicadores de salud, educación e ingreso. Esto se debe a que los gobiernos locales cuentan con información más precisa sobre las condiciones de sus comunidades y, por lo tanto, pueden diseñar intervenciones focalizadas y efectivas. En contraste, cuando prevalece la dependencia de decisiones tomadas a nivel central, se corre el riesgo de implementar políticas homogéneas que no consideran las particularidades locales, lo que genera ineficiencia y desaprovechamiento de recursos.

Ahora bien, la importancia del desarrollo municipal no está exenta de desafíos, la persistente desigualdad entre municipios de un mismo estado, e incluso dentro de una misma zona metropolitana, muestra que no todos parten de las mismas condiciones ni cuentan con las mismas oportunidades. La OCDE (2021) advierte que la brecha en capacidades fiscales y administrativas entre municipios genera un círculo vicioso en el que aquellos con menor desarrollo enfrentan mayores dificultades para atraer inversión, recaudar impuestos y mejorar la calidad de los servicios, lo que a su vez limita sus posibilidades de desarrollo futuro. Este escenario plantea la necesidad de diseñar políticas diferenciadas que reconozcan la diversidad municipal y promuevan mecanismos de solidaridad y cooperación intermunicipal.

## 5. El contexto de la Zona Oriente del Estado de México

Dentro del estudio, se analiza a los gobiernos locales de la Zona Oriente del Estado de México (ZOEM), una de las regiones con mayor atraso en infraestructura y desarrollo social en la entidad. Para la delimitación de esta zona, retomamos la división territorial establecida por el Gobierno del Estado de México a través del Instituto Hacendario del Estado de México, que la conforma con 24 municipios. Con el objetivo de establecer una muestra representativa, se realizó una selección aleatoria dentro de los municipios de la región.

Los municipios seleccionados fueron Amecameca, Chalco, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco, y Valle de Chalco. La muestra seleccionada, según el Censo de Población y Vivienda 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020), concentra una población total superior a los 2,746,764 habitantes, lo que representa el 16.2% de la población total del Estado de México y más de la tercera parte de la población de la Zona Oriente.

Investigaciones realizadas por Cabrero Mendoza (2016) destacan que los municipios con alta densidad poblacional presentan una mayor demanda de servicios públicos y una presión fiscal más intensa, lo que convierte a la recaudación y administración de los recursos en un factor crucial para su desarrollo. Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2021) ha señalado que los gobiernos locales en zonas con altas concentraciones de población requieren estrategias más efectivas para mejorar su sostenibilidad fiscal y garantizar la provisión de infraestructura básica.

Adicionalmente, el Banco Mundial (2022) enfatiza que los municipios densamente poblados suelen enfrentar problemas estructurales relacionados con la inequidad en la distribución de recursos públicos, lo que puede generar disparidades significativas en el acceso a servicios esenciales como agua potable, drenaje, transporte y seguridad.

La importancia del fortalecimiento de los ingresos tributarios municipales radica en que éstos permiten a los gobiernos locales contar con mayores márgenes de maniobra para la implementación de políticas públicas ajustadas a las realidades y necesidades específicas de cada comunidad. Esta capacidad de decisión, no obstante, exige mecanismos sólidos de gestión tributaria que maximicen la eficiencia recaudatoria, incluyendo la modernización y actualización constante de los sistemas catastrales, la capacitación del personal encargado de la recaudación y campañas permanentes para concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del pago puntual y justo de los impuestos locales.

## 6. Análisis de la dependencia fiscal en los municipios seleccionados

La dependencia fiscal de los municipios se refiere al grado en que los gobiernos locales dependen financieramente de recursos externos, principalmente provenientes del gobierno federal y estatal, en comparación con la capacidad para generar ingresos propios. Esta condición puede limitar significativamente su autonomía en la toma de decisiones sobre políticas públicas e inversiones locales. Para evaluar dicha dependencia, se utilizó un índice en el que los valores cercanos a -1 indican una dependencia total de las transferencias intergubernamentales y valores próximos a 0 reflejan una independencia fiscal plena. Para calcularlo se usará la siguiente fórmula:

$$I = \frac{X}{X + Y} - 1$$

Donde: I= Índice de dependencia fiscal; X= Ingresos propios; Y= Transferencias Intergubernamentales.

Como se muestra en los resultados de la tabla 1, en el caso específico de los municipios analizados de la Zona Oriente del Estado de México, se observan niveles significativamente altos de dependencia fiscal a lo largo del periodo 2000-2023, aunque con algunas variaciones notables entre ellos.

Derivado del análisis de la Tabla 1, encontramos que el municipio de Amecameca registra consistentemente índices cercanos a -0.8 o incluso superiores en algunos años, alcanzando -0.907 en 2017. Lo anterior significa que, de cada 10 pesos de recursos recurrentes que maneja la administración pública, 9 son provenientes de transferencias intergubernamentales y solamente 1 es derivado de recaudación propia. Lo anterior se ha presentado en la mayoría de los años analizados, salvo casos excepcionales. Esto refleja una muy alta dependencia fiscal, indicando una escasa capacidad para generar ingresos propios. Históricamente, esta condición puede estar asociada a una economía predominantemente agrícola y turística con bajo desarrollo industrial, lo que limita las oportunidades para ampliar su base tributaria local.

**Tabla 1. Dependencia Fiscal de los Municipios de la ZOEM de 2000-2023**

Año	Amecameca	Chalco	Ixtapaluca	Nezahualcóyotl	Texcoco	Valle de Chalco
2000	-0.829	-0.789	-0.739	-0.853	-0.654	-0.879
2001	-0.859	-0.766	-0.770	-0.796	-0.640	-0.811
2002	-0.769	-0.842	-0.769	-0.862	-0.760	-0.808
2003	-0.854	-0.793	-0.789	-0.867	-0.740	-0.836
2004	-0.873	-0.726	-0.772	-0.756	-0.646	-0.885
2005	-0.869	-0.801	-0.797	-0.827	-0.714	-0.796
2006	-0.864	-0.748	-0.809	-0.789	-0.619	-0.740
2007	-0.861	-0.673	-0.797	-0.717	-0.592	-0.774
2008	-0.801	-0.772	-0.817	-0.717	-0.690	-0.762
2009	-0.904	-0.712	-0.833	-0.870	-0.719	-0.892
2010	-0.876	-0.769	-0.797	-0.838	-0.742	-0.891
2011	-0.898	-0.797	-0.856	-0.820	-0.508	-0.888
2012	-0.881	-0.812	-0.882	-0.776	-0.693	-0.850
2013	-0.880	-0.831	-0.915	-0.764	-0.622	-0.897
2014	-0.896	-0.752	-0.930	-0.745	-0.659	-0.934
2015	-0.787	-0.536	-0.939	-0.844	-0.619	-0.820
2016	-0.899	-0.789	-0.927	-0.859	-0.640	-0.876
2017	-0.907	-0.775	-0.933	-0.767	-0.600	-0.857
2018	-0.827	-0.798	-0.936	-0.750	-0.719	-0.876
2019	-0.860	-0.740	-0.890	-0.767	-0.748	-0.868
2020	-0.835	-0.816	-0.904	-0.701	-0.773	-0.880
2021	-0.845	-0.653	-0.770	-0.690	-0.695	-0.808
2022	-0.878	-0.672	-0.892	-0.614	-0.725	-0.928
2023	-0.821	-0.780	-0.879	-0.684	-0.625	-0.829
Promedio	<b>-0.857</b>	<b>-0.756</b>	<b>-0.847</b>	<b>-0.778</b>	<b>-0.673</b>	<b>-0.849</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024). Estadísticas de Finanzas Públicas Municipales.

Por otro lado, Chalco presenta una dependencia fiscal igualmente considerable, pero en menor proporción que Amecameca. Sobresale el año 2015, donde el índice alcanzó su nivel más bajo (-0.536), indicando un significativo esfuerzo local en términos de recaudación y generación de ingresos propios. Dicho parámetro muestra que en 2015 se logró que de cada 10 pesos que manejó la administración pública, 4.7 fueron provenientes de recaudación local, es un indicador muy superior al promedio histórico, sin embargo, esta mejora fue puntual y no sostenida, volviendo a niveles más elevados en años posteriores. Chalco se caracteriza por una dinámica económica más diversa que incluye comercio y manufactura ligera, lo que le

otorga mayores oportunidades potenciales para incrementar su independencia financiera si se implementan estrategias fiscales adecuadas.

El caso de Ixtapaluca resulta particularmente preocupante, presentando una tendencia clara hacia una mayor dependencia fiscal con índices consistentemente cercanos a -1 en múltiples años, especialmente críticos en 2015 (-0.939) y 2018 (-0.936). Este caso es importante revisarlo, pues ha incrementado de manera clara, la dependencia fiscal, llegando casi al extremo de que casi la totalidad de sus recursos recurrentes provienen de las transferencias. Una posible explicación, es que la expansión acelerada de su población, sin un crecimiento paralelo en infraestructura económica sólida, ha exacerbado su dependencia de transferencias federales. Esta situación subraya la necesidad urgente de políticas públicas orientadas a la diversificación económica local y al fortalecimiento de la capacidad tributaria del municipio.

Nezahualcóyotl muestra una situación más variable. Aunque presenta altos índices de dependencia fiscal, registra mejoras recientes notables en el periodo 2021-2023 (-0.690, -0.614 y -0.684 respectivamente). Esto podría indicar un esfuerzo efectivo reciente en materia de recaudación local, posiblemente impulsado por la modernización administrativa y una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos locales, especialmente el impuesto predial. Este municipio, al ser el segundo más poblado del Estado de México, tiene un importante potencial para reducir aún más su dependencia fiscal mediante el fortalecimiento continuo de sus capacidades recaudatorias y administrativas.

Texcoco muestra los niveles más bajos de dependencia fiscal entre los municipios analizados, con índices generalmente ubicados entre -0.6 y -0.7. Estos resultados sugieren esfuerzos significativos en la generación de ingresos propios y reflejan probablemente una economía más diversificada y estable. La presencia de instituciones de educación superior, actividades agroindustriales y comercio regional podrían estar contribuyendo favorablemente a esta relativa independencia fiscal.

Finalmente, Valle de Chalco Solidaridad exhibe índices de dependencia consistentemente elevados, destacando negativamente en años como 2014 (-0.934) y 2022 (-0.928). La situación en este municipio puede relacionarse con altos niveles de marginación social, problemas estructurales en infraestructura urbana y una base económica dominada por el comercio informal y empleos precarios. Estos factores limitan considerablemente la capacidad de generación de ingresos propios y aumentan la dependencia de los recursos externos, principalmente de las transferencias federales y estatales.

Este análisis evidencia claramente la urgencia de fortalecer las capacidades locales de recaudación tributaria, administración eficiente del gasto público y diversificación económica en todos los municipios analizados. Resulta crítico que estos gobiernos locales impulsen acciones que fortalezcan la cultura tributaria en la población y la mejora continua en la transparencia y rendición de cuentas. Solo mediante acciones decididas en estas áreas se logrará reducir significativamente la dependencia fiscal y promover un desarrollo local más sostenible.

## 7. Análisis de la libertad fiscal de los municipios seleccionados

En la revisión general del comportamiento histórico de los ingresos de los municipios estudiados, se identificó un incremento en la recaudación local en todos los casos analizados; sin embargo, este crecimiento fue superado por el aumento en las transferencias intergubernamentales, provocando una mayor dependencia fiscal de los gobiernos locales. Esta tendencia parece consolidarse como una constante en lugar de una excepción. En este contexto, resulta esencial analizar en detalle cómo se han distribuido los recursos presupuestales, considerando que dicha distribución debe alinearse con las responsabilidades fundamentales de los gobiernos municipales.

Para realizar un análisis más preciso del gasto público municipal, se desglosó el presupuesto de egresos en cinco categorías principales:

1. Gasto corriente, que comprende los costos operativos y de mantenimiento relacionados con la administración local.
2. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.
3. Bienes muebles, inmuebles e intangibles.
4. Inversión pública.
5. Deuda pública.

En esta investigación, se prestará especial atención a los rubros primero y cuarto. El primer rubro es relevante para evaluar si el incremento de los recursos públicos ha generado un crecimiento desproporcionado del gasto en nómina gubernamental. El cuarto rubro permitirá determinar el nivel de prioridad otorgado por las administraciones locales al desarrollo de infraestructura esencial.

Para profundizar en el análisis de la autonomía financiera y operativa de los gobiernos municipales, se elaboró un indicador de libertad presupuestal. Este indicador mide la capacidad efectiva que poseen las administraciones locales para destinar los recursos presupuestales hacia las necesidades prioritarias de la ciudadanía, como servicios públicos y obras de infraestructura. El indicador oscila entre -1 y 1 y se interpreta de la siguiente manera: valores entre 0 y -1 indican que, después de cubrir los gastos corrientes y el servicio de la deuda pública, existe un remanente disponible para inversión sin necesidad de recurrir al endeudamiento adicional; en cambio, valores entre 0 y 1 reflejan que los ingresos obtenidos mediante recaudación y transferencias resultan insuficientes para cubrir dichos gastos, obligando al municipio a endeudarse para compensar el déficit.

Para mantener la coherencia en el análisis y asegurar comparaciones válidas a lo largo del tiempo, se han excluido del estudio los ingresos provenientes del endeudamiento. La razón de esta exclusión radica en la naturaleza irregular e impredecible de estos recursos, los cuales pueden variar drásticamente año con año, dificultando un análisis preciso y consistente del gasto municipal a mediano plazo. Aunque es importante señalar que la deuda pública, bien administrada, puede ser un instrumento útil para promover el desarrollo local, su volatilidad impide realizar análisis consistentes sobre la estructura y sostenibilidad del gasto público en los municipios estudiados.

Considerando lo anterior, este estudio procederá a analizar cómo han ejercido efectivamente sus recursos los gobiernos municipales seleccionados, priorizando la evaluación del cumplimiento de su función primordial, que es proporcionar servicios públicos de calidad y satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos. Lo anterior se evaluará con la siguiente fórmula:

$$Z = \frac{A + B}{X + Y} - 1$$

Donde: Z= Índice de libertad fiscal; A= Gasto corriente; B= Pago de la deuda pública; X= Ingresos propios; Y= Transferencias intergubernamentales.

**Tabla 2. Índice de Libertad Fiscal de los Municipios Seleccionados de 1998 a 2010**

Año	Amecameca	Chalco	Ixtapaluca	Nezahualcóyotl	Texcoco	Valle de Chalco
2000	-0.407	-0.370	-0.500	-0.560	-0.120	-0.566
2001	-0.408	-0.522	-0.596	-0.495	-0.327	-0.550
2002	-0.357	-0.534	-0.583	-0.426	-0.332	-0.549
2003	-0.312	-0.312	-0.449	-0.343	-0.149	-0.530
2004	-0.220	0.033	-0.267	-0.317	-0.219	-0.435
2005	-0.305	0.138	0.010	-0.154	-0.252	-0.356
2006	-0.298	-0.057	-0.284	-0.284	-0.325	-0.475
2007	-0.394	-0.058	-0.251	-0.328	-0.283	-0.437
2008	-0.477	-0.028	-0.258	-0.447	-0.219	-0.410
2009	-0.385	-0.157	-0.090	-0.406	-0.357	-0.469
2010	-0.306	-0.336	-0.168	-0.363	-0.293	-0.499
2011	-0.396	-0.315	-0.247	-0.401	-0.568	-0.432
2012	-0.350	-0.122	-0.332	-0.400	-0.209	-0.219
2013	-0.398	-0.281	-0.588	-0.566	-0.470	-0.415
2014	-0.280	-0.291	-0.591	-0.439	-0.298	-0.418
2015	-0.317	-0.339	-0.658	-0.380	-0.430	-0.465
2016	-0.544	-0.226	-0.591	-0.495	-0.464	-0.399
2017	-0.334	-0.223	-0.648	-0.495	-0.421	-0.352
2018	-0.365	-0.213	-0.527	-0.462	-0.338	-0.341
2019	-0.426	-0.439	-0.492	-0.423	-0.401	-0.333
2020	-0.393	-0.258	-0.410	-0.384	-0.288	-0.295
2021	-0.361	-0.418	-0.465	-0.332	-0.428	-0.161
2022	-0.500	-0.546	-0.434	-0.491	-0.392	-0.223
2023	-0.507	-0.548	-0.394	-0.448	-0.380	-0.189
Promedio	<b>-0.377</b>	<b>-0.268</b>	<b>-0.409</b>	<b>-0.410</b>	<b>-0.332</b>	<b>-0.397</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024). Estadísticas de Finanzas Públicas Municipales.

La libertad presupuestal refleja la capacidad que poseen los municipios para gestionar y distribuir su presupuesto de manera autónoma, lo que permite satisfacer eficientemente las necesidades de la población mediante la provisión adecuada de servicios públicos e infraestructura local. Para evaluar esta dimensión, se ha empleado un indicador cuyos valores oscilan entre -1 y 1, donde valores cercanos a -1 indican una mayor libertad presupuestal y recursos disponibles para inversión, mientras que valores positivos o cercanos a 0 reflejan restricciones significativas, señalando que el municipio podría verse obligado a recurrir al endeudamiento para cubrir gastos corrientes y obligaciones financieras.

Amecameca muestra valores que fluctúan principalmente entre -0.2 y -0.5 durante el periodo 2000-2023. Aunque estos valores indican cierta libertad presupuestal, la cercanía relativamente constante al cero sugiere limitaciones persistentes en términos de recursos disponibles para inversiones. Particularmente, el año 2023 registra un mejoramiento sensible a -0.507, indicando un margen importante para destinarlo a inversión pública, los resultados alcanzados en esos años son sensiblemente superior al promedio de los 24 años analizados. Esta situación puede ser atribuible a mejoras en la asignación de los recursos públicos. Algo a destacar es que si bien Amecameca es el municipio que presentó indicadores de dependencia fiscal más elevados, en el manejo de los recursos ha logrado mejorar sensiblemente los parámetros lo que indica una mayor capacidad para realizar inversiones públicas en beneficio de su población.

Chalco presenta un comportamiento altamente variable a lo largo del periodo. Años como 2004 (0.033) y 2005 (0.138) destacan negativamente, indicando que los ingresos recurrentes fueron insuficientes para cubrir gastos corrientes y sus compromisos financieros, lo que obligó al municipio a endeudarse para cubrir dichos gastos. Aunque en otros años logra valores con mejoras, el manejo financiero mejora de manera significativa al final de la tabla cuando tres años consecutivos logra valores muy positivos (-0.548 en 2023) y muy superiores al promedio de los 24 años analizados, lo cual ha permitido al municipio incrementar de manera importante la inversión pública, sin necesidad de recurrir al endeudamiento.

Ixtapaluca refleja una tendencia positiva en su margen de libertad presupuestal, alcanzando valores considerables, como -0.658 en 2015 y -0.648 en 2017. Esto indica que, aunque su dependencia fiscal se ha mantenido, ha manejado sus recursos públicos de mejor manera, pues ha disminuido el gasto corriente, dejando libre más de la mitad del presupuesto para poder realizar inversiones públicas, esto podría ayudar a atender las demandas sociales derivadas por el acelerado crecimiento urbano y poblacional.

Nezahualcóyotl registra una situación similar, aunque con cierta estabilidad relativa. Sus valores se mantienen predominantemente en el rango de -0.3 a -0.5, indicando una relativamente alta libertad presupuestal. Lo anterior, le da margen de maniobra para poder destinar recursos a la prestación de servicios y a la edificación de obras de infraestructura.

Texcoco muestra valores un poco más bajos de libertad que Ixtapaluca y Nezahualcóyotl, aunque también la tabla permite visualizar que de 2015 a 2023, el indicador ha mejorado sensiblemente, lo que demuestra un esfuerzo significativo en materia de redireccionamiento del gasto para evitar que la mayoría de este se destine a gasto corriente.

Finalmente, Valle de Chalco Solidaridad presenta valores consistentemente negativos en donde la mayor parte de su gasto público se destina al pago de nómina y a la operación de la administración pública, dejan un margen muy limitado para realizar obras de inversión pública, llegando a extremos como los años 2021 y 2023 el gasto corriente absorbió más del 80% del presupuesto.

Este análisis subraya la urgente necesidad de que cada municipio adopte estrategias específicas para fortalecer la gestión financiera local, optimizar el uso de los recursos disponibles, reducir presiones presupuestarias estructurales y asegurar una inversión pública efectiva y sostenible que promueva un desarrollo local más equilibrado y equitativo.

## 8. Niveles de Inversión pública

La disponibilidad de recursos financieros por parte de los municipios no garantiza necesariamente una gestión efectiva que se traduzca en inversiones estratégicas y de alto impacto social. Es indispensable analizar la proporción del presupuesto municipal efectivamente destinado a inversiones en infraestructura y servicios públicos esenciales, comparado con los recursos recurrentes disponible, al parecer, se trata de una situación recurrente en donde se expresan los alcances reales del municipio, dado que es en pocos casos en que se invierte de manera constante en infraestructura y obra pública, aun en condiciones donde la cooperación y la intermunicipalidad estuviese presente.

En el caso de Amecameca, el porcentaje de inversión pública presenta una fluctuación considerable en el periodo analizado (2000-2023), registrando valores altos en años específicos como 2016 (41.0%) y 2014 (35.8%), pero en otros años el porcentaje cae notablemente, como en 2004 (14.9%) y 2015 (14.6%). Estos datos sugieren una gestión presupuestal irregular, posiblemente derivada de variaciones en la disponibilidad de recursos o prioridades cambiantes en la administración municipal. La falta de consistencia puede reflejar deficiencias en planificación y continuidad de políticas públicas locales.

En Chalco, el patrón es aún más irregular, destacando particularmente en 2002 (42.5%) y 2014 (36.0%), mientras que años como 2004 (13.8%) y 2015 (12.8%) presentan bajas significativas. Aunque Chalco muestra momentos puntuales de importante inversión pública, la falta de continuidad limita el impacto de estas inversiones sobre el desarrollo local sostenido y podría indicar una inestabilidad financiera subyacente. Sin embargo, desde 2016, se nota una constancia en la inversión pública y se ha mantenido por arriba del 20% anual.

**Tabla 3. Porcentaje de los Recursos recurrentes destinado a Inversión Pública.**

Año	Amecameca	Chalco	Ixtapaluca	Nezahualcóyotl	Texcoco	Valle de Chalco Solidaridad
2000	28%	16%	36%	20%	31%	35%
2001	23%	23%	13%	8%	15%	55%
2002	33%	42%	42%	18%	32%	22%
2003	25%	35%	33%	14%	27%	44%
2004	15%	14%	37%	16%	26%	42%
2005	17%	18%	31%	20%	45%	47%
2006	21%	19%	7%	18%	24%	24%
2007	24%	27%	26%	15%	24%	26%
2008	23%	18%	28%	18%	30%	26%
2009	29%	20%	19%	18%	22%	23%
2010	22%	18%	19%	16%	19%	25%
2011	29%	19%	33%	19%	11%	52%
2012	27%	22%	30%	17%	35%	57%
2013	19%	19%	20%	10%	34%	25%
2014	36%	36%	35%	27%	42%	27%
2015	15%	13%	70%	40%	29%	28%
2016	41%	20%	56%	26%	31%	36%
2017	17%	24%	40%	29%	25%	34%
2018	15%	22%	30%	24%	30%	32%
2019	22%	29%	18%	14%	27%	19%
2020	23%	20%	14%	12%	30%	16%
2021	16%	23%	35%	8%	26%	13%
2022	26%	28%	26%	9%	21%	21%
2023	<b>30%</b>	<b>28%</b>	<b>20%</b>	<b>6%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2024). Estadísticas de Finanzas Públicas Municipales.

Ixtapaluca presenta inicialmente valores elevados en inversión, como en 2015 (69.7%) y 2016 (55.6%), indicando períodos puntuales de una alta priorización de recursos hacia la inversión pública. Sin embargo, existen también años de notable declive, especialmente evidentes en 2006 con solo el 7.0% destinado a inversión. Este municipio enfrenta grandes desafíos derivados de su crecimiento poblacional acelerado, lo que genera una presión constante para invertir en infraestructura y servicios. La inconsistencia en los niveles de inversión sugiere dificultades en la planeación financiera a largo plazo y en la asignación eficaz de recursos.

Nezahualcóyotl mantiene niveles relativamente bajos y estables en inversión pública, situándose frecuentemente por debajo del 20% durante la mayoría del periodo estudiado. Destaca negativamente el año 2023 con solo el 6.4%, dicho porcentaje contrasta con la libertad fiscal de que dispone el municipio, lo cual demuestra que las administraciones públicas han priorizado otros gastos menos productivos en lugar de destinarlo al mejoramiento de la infraestructura. La baja proporción destinada a inversiones podría comprometer la calidad y cobertura de servicios públicos, afectando directamente el bienestar social y el desarrollo urbano sostenible en este municipio densamente poblado.

Texcoco muestra niveles de inversión más consistentes y relativamente altos, alcanzando valores destacados como 44.9% en 2005 y 42.0% en 2014. No obstante, se observan disminuciones en años recientes, especialmente en 2023 con un nivel del 14.1%. Esta tendencia descendente podría indicar dificultades emergentes en la capacidad de mantener inversiones sostenibles o la necesidad creciente de priorizar gastos operativos, lo cual podría reducir la capacidad del municipio para mantener un ritmo adecuado en la renovación y expansión de su infraestructura pública.

Finalmente, Valle de Chalco Solidaridad exhibe inicialmente niveles muy elevados de inversión pública, superando el 50% en años como 2001 (55.0%) y 2012 (57.1%). Sin embargo, posteriormente evidencia un declive significativo, llegando a valores bajos en 2023 (13.5%). Este patrón podría estar relacionado con cambios en la política financiera local, deterioro económico, o un incremento en gastos corrientes que limitan la capacidad inversora del municipio, lo anterior es congruente con el deterioro de sus índices de libertad fiscal.

Este análisis destaca que disponer de recursos financieros no implica automáticamente que estos sean utilizados eficientemente para mejorar infraestructura y servicios públicos. Es fundamental que los municipios implementen estrategias claras de planificación financiera, priorización presupuestal basada en diagnósticos socioeconómicos precisos, y políticas públicas que aseguren la sostenibilidad y continuidad en la inversión pública, garantizando así un desarrollo local equilibrado y sostenible.

## 9. Relación entre libertad fiscal, niveles de inversión y desarrollo humano

La gestión eficiente de las finanzas públicas municipales constituye un factor determinante para el desarrollo integral de las localidades. El presente análisis aborda las relaciones existentes entre la libertad presupuestal, los niveles de inversión pública y el Índice de Desarrollo

Humano (IDH) en seis municipios del Estado de México: Amecameca, Chalco, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, Texcoco y Valle de Chalco Solidaridad, durante el periodo 2000-2023.

Este análisis tiene como propósito identificar y explicar cómo las decisiones fiscales y presupuestarias han impactado de manera directa o indirecta en el bienestar y calidad de vida de la población local, representado por el IDH. Para ello, se analizaron las correlaciones entre estos indicadores, destacando tendencias y comportamientos particulares en cada municipio, con énfasis en la importancia de la autonomía financiera y la adecuada planificación de inversiones públicas. Los resultados permitirán comprender mejor las dinámicas internas de cada municipio, además de ofrecer un marco referencial útil para futuras decisiones en política pública local.

Amecameca presentó a lo largo del periodo analizado un alto nivel de dependencia fiscal, consistentemente superior al 80%. Esta dependencia indica una limitada capacidad local para generar recursos propios, lo que sugiere vulnerabilidad ante variaciones en las transferencias federales. La libertad fiscal del municipio ha sido relativamente buena (promedio: -0.377), lo que le ha permitido mantener niveles relativamente buenos de inversión pública (promedio del 24%), evidenciando esfuerzos por conservar una infraestructura adecuada a pesar de limitaciones fiscales.

El IDH promedio de Amecameca (0.738) (PNUD, 2023) se mantuvo estable en el periodo, aunque con ligeras fluctuaciones. Esto indica que, a pesar de las restricciones presupuestales y fiscales, el municipio ha logrado conservar un desarrollo humano moderado. No obstante, la relación entre inversión pública y libertad presupuestal sugiere que la falta de autonomía fiscal podría estar limitando una asignación mayor de recursos hacia sectores estratégicos, como salud y educación, que podrían mejorar sustancialmente el desarrollo humano local.

Chalco muestra una interesante dinámica fiscal y presupuestal en su historia reciente, si bien presenta altos niveles de dependencia fiscal (promedio del 76%), evidencia una tendencia hacia una mayor autonomía presupuestal en ciertos periodos específicos, como ocurrió particularmente en 2004 y 2005, cuando alcanzó índices positivos. Este comportamiento particular señala esfuerzos puntuales para fortalecer sus finanzas locales mediante mejoras recaudatorias.

En términos de inversión pública, Chalco ha tenido un desempeño moderado (promedio del 23%), aunque algo irregular, lo que sugiere fluctuaciones en la planificación estratégica o posiblemente influencias político-administrativas que han impactado la continuidad en el desarrollo de infraestructura. A pesar de ello, el municipio ha mostrado una mejora consistente en el IDH, pasando de 0.711 en 2010 a 0.741 en 2020 (PNUD, 2023). Esto implica que, a pesar de una

autonomía limitada y variabilidad en inversiones, Chalco ha sido eficaz en canalizar recursos hacia áreas críticas del desarrollo humano como educación, salud y promoción de la inversión que repercute de manera directa en la mejora del ingreso per cápita.

El caso de Ixtapaluca es particularmente llamativo por los altos niveles de dependencia fiscal (superior al 85%) y una libertad presupuestal importante (-0.435 promedio), frente a un nivel relativamente alto y constante de inversión pública (31% promedio). Esta relación directa podría indicar que, aunque altamente dependiente de recursos federales, el municipio ha utilizado eficientemente estos fondos para inversión en infraestructura pública.

Sin embargo, este esfuerzo en inversión no se ha traducido en una mejora proporcional en el desarrollo humano. De hecho, su IDH promedio (0.767) (PNUD, 2023) presentó un descenso significativo del 2010 al 2020 (de 0.786 a 0.738). Esto puede estar relacionado con la baja autonomía en decisiones presupuestales, limitando una asignación más estratégica de los recursos hacia aspectos clave del desarrollo social, como educación y servicios de salud.

Nezahualcóyotl destaca como un municipio con una considerable variabilidad fiscal, pero con una clara tendencia hacia una mayor autonomía presupuestal con el tiempo (libertad presupuestal promedio de -0.410). A pesar de mantener una alta dependencia fiscal (promedio superior al 75%), logró ligeras mejoras en autonomía presupuestaria entre 2003 y 2006. Sin embargo, sus niveles de inversión pública han sido consistentemente bajos (promedio de 16%), mostrando limitaciones significativas en cuanto al uso de recursos para infraestructura local.

Paradójicamente, Nezahualcóyotl ha alcanzado niveles notables en el IDH (promedio 0.785) (PNUD, 2023), con incrementos puntuales que reflejan resultados efectivos en educación y salud, a pesar de contar con baja inversión pública. Esto podría atribuirse a políticas públicas bien enfocadas hacia servicios esenciales o al acceso a servicios metropolitanos debido a su proximidad con la capital del país, compensando parcialmente sus limitaciones locales de inversión.

Texcoco presenta uno de los escenarios más complejos del análisis. Con una dependencia fiscal relativamente menor comparada con los demás municipios (promedio aproximado del 67%), ha tenido una libertad presupuestal limitada pero estable (-0.336 promedio). Su nivel de inversión pública promedio (26%) sugiere una capacidad moderada para destinar recursos a obras e infraestructura local.

No obstante, el IDH en Texcoco tuvo un comportamiento positivo al inicio, alcanzando un alto nivel en 2015 (0.806), aunque posteriormente disminuyó en 2020 (0.753) (PNUD, 2023). Esto sugiere que, pese a la inversión pública sostenida, la efectividad de estas inversiones para

mantener o incrementar consistentemente el desarrollo humano podría haberse visto afectada por factores externos, o decisiones estratégicas que no lograron continuidad en el tiempo.

Valle de Chalco Solidaridad es probablemente el municipio más dependiente fiscalmente (promedio superior al 85%) y con una limitada libertad presupuestal histórica (promedio -0.395). No obstante, muestra un considerable esfuerzo en términos de inversión pública (promedio del 32%), que refleja decisiones conscientes para mejorar la infraestructura del municipio pese a las restricciones fiscales y presupuestarias.

El IDH en este municipio refleja una tendencia claramente positiva, mejorando de 0.706 en 2010 a 0.733 en 2020 (PNUD, 2023), a pesar de las limitaciones presupuestarias y fiscales mencionadas. Esta mejora sugiere una gestión relativamente efectiva en la canalización de inversiones públicas hacia sectores prioritarios como educación, servicios de salud y desarrollo social, lo que evidencia un uso productivo de los recursos disponibles, aunque limitados.

La relación entre inversión pública, libertad presupuestal y desarrollo humano en estos municipios revela dinámicas complejas. La mayoría de los municipios enfrenta restricciones fiscales significativas que limitan su autonomía presupuestal y capacidad inversora, lo que influye negativamente en el desarrollo humano a largo plazo. Sin embargo, aquellos municipios que, pese a las restricciones, logran una planificación más estratégica y efectiva de sus inversiones (como Chalco y Valle de Chalco Solidaridad), muestran claras señales de mejora en el IDH, evidenciando que la calidad de la gestión pública puede compensar, al menos parcialmente, las limitaciones financieras estructurales.

En contraste, municipios como Ixtapaluca presentan retos importantes, pues un alto esfuerzo inversor no siempre garantiza mejoras en desarrollo humano, especialmente si no existe una adecuada autonomía presupuestal y planificación estratégica focalizada hacia áreas críticas.

## 10. Conclusiones

El análisis de las finanzas públicas en los municipios de la Zona Oriente del Estado de México revela una persistente dependencia de las transferencias federales, lo que ha limitado la autonomía financiera de los gobiernos locales y ha generado dificultades para una gestión eficiente del gasto público. A pesar del incremento en los recursos disponibles a través del Ramo 33 y otras partidas federales, los municipios analizados han mostrado una tendencia a destinar una parte significativa de estos fondos al gasto corriente, en especial a nómina y servicios

personales, sin embargo, en los últimos años se ha logrado un incremento en la inversión en infraestructura y desarrollo social en algunos municipios.

La libertad presupuestal en estos municipios ha sido limitada, lo que restringe su capacidad para diseñar e implementar estrategias de desarrollo que atiendan las necesidades específicas de la población. Esto se ve reflejado en niveles inconsistentes de inversión pública, donde algunos municipios han logrado canalizar recursos hacia proyectos de infraestructura, mientras que otros han destinado la mayor parte de su presupuesto a la operación gubernamental. Como resultado, el impacto de la inversión pública sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha sido desigual y, en algunos casos, marginal.

Uno de los principales hallazgos del estudio es la necesidad urgente de fortalecer la capacidad recaudatoria de los gobiernos municipales mediante la implementación de incentivos fiscales que premien la eficiencia en la recaudación y la administración de recursos propios. Actualmente, la baja recaudación del impuesto predial y otras fuentes de ingresos locales es un factor crítico que perpetúa la dependencia fiscal. La modernización de los catastros municipales, la profesionalización del personal encargado de la recaudación y la sensibilización ciudadana sobre la importancia del cumplimiento fiscal son estrategias clave para revertir esta situación.

Asimismo, resulta fundamental la revisión de la Ley de Coordinación Fiscal para que la distribución de recursos federales contemple criterios de desempeño financiero y eficiencia administrativa, en lugar de basarse únicamente en criterios poblacionales o históricos. Un esquema de incentivos fiscales bien diseñado podría fomentar una mayor autonomía financiera de los municipios, reduciendo su dependencia de las transferencias y promoviendo un uso más eficiente de los recursos públicos.

Finalmente, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales para mejorar la gestión financiera local y fortalecer la confianza ciudadana en el uso de los recursos públicos. Sin mecanismos efectivos de supervisión y participación ciudadana, los esfuerzos por incrementar la recaudación pueden verse obstaculizados por la percepción de corrupción o mal uso del dinero público. En este sentido, la implementación de auditorías periódicas, la digitalización de los sistemas de recaudación y el establecimiento de indicadores claros de desempeño financiero son herramientas clave para garantizar que los recursos municipales se utilicen de manera eficiente y en beneficio de la población.

En conclusión, para que los municipios de la Zona Oriente del Estado de México logren un desarrollo sostenible y reduzcan su dependencia de las transferencias federales, es indispensable establecer estrategias que incentiven la recaudación fiscal, promuevan la autonomía

presupuestal y fortalezcan la eficiencia del gasto público. Solo a través de un esquema de financiamiento sólido y una administración transparente será posible mejorar la calidad de vida de la población y consolidar un modelo de gestión municipal más equitativa, transparente y autosuficiente.

## 11. Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2002), *Federalismo fiscal y desarrollo municipal en América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (2022), *Urbanización y acceso a servicios básicos en América Latina y el Caribe*, disponible en: <https://www.worldbank.org/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2025).
- Cabrero Mendoza, Enrique (2016), *Gobernanza y desarrollo municipal en México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (2015), *Incentivos para la eficiencia recaudatoria: Una alternativa para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales en México*, Toluca: IAPEM.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2001), *El fortalecimiento fiscal en México*, México: Senado de la República.
- Instituto de Políticas Públicas del Estado de México y sus Municipios (2023), *Las finanzas públicas del Estado de México: Aspectos más sobresalientes de su evolución histórica 1823-2023*, Toluca: IPPEMyM.
- Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) (s. f.), *Coordinación Hacendaria*, disponible en: [https://ihaem.edomex.gob.mx/coordinacion\\_hacendaria](https://ihaem.edomex.gob.mx/coordinacion_hacendaria) (fecha de consulta: 17 de febrero de 2025).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020), *Censo de Población y Vivienda 2020*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2025).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024), *Estadísticas de Finanzas Públicas Municipales*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2025).
- Moreno Espinosa, Roberto (Coord.) (2022), *Gobernanza, sustentabilidad y desarrollo en el contexto contemporáneo*, México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.
- Moreno Espinosa, Roberto y Jorge Enrique Pérez Lara (2015), "En qué gastan los municipios mexiquenses: El caso de los municipios de la zona oriente del Estado de México, 1998-2010", en *Revista IAPEM*, núm. 90, pp. 57-81, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Moreno Espinosa, Roberto; Olvera García, Jorge; Olvera García, Julio César (Coords.) (2015), *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*, México: Universidad Autónoma del Estado de México / Miguel Ángel Porrúa.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021), *Panorama de las finanzas públicas en América Latina y el Caribe*, disponible en: <https://www.oecd.org/> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2025).

Pérez Lara, Jorge Enrique y Roberto Moreno Espinosa (2015), *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.

Pérez Lara, Jorge Enrique y Roberto Moreno Espinosa (2015), “Perspectiva del municipio mexicano en un régimen de alta centralización”, en Moreno Espinosa, Roberto; Olvera García, Jorge; Olvera García, José Carlos (Coords.), *El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI*, México: UAEM / Miguel Ángel Porrúa.

Pérez Lara, Jorge Enrique y Roberto Moreno Espinosa (2017), “Dimensiones e impactos del gobierno y la administración municipal: El caso de Chalco”, en *Revista IAPEM*, núm. 96, pp. 115-151.

Pérez Lara, Jorge Enrique y Roberto Moreno Espinosa (2022), “Finanzas públicas y desarrollo local en México”, en Moreno Espinosa, Roberto (Coord.), *Gobernanza, sustentabilidad y desarrollo en el contexto contemporáneo*, pp. 241-266, México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2023), *Informe de desarrollo humano municipal 2010-2020: Una década de transformaciones locales en México*, México: PNUD, disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico> (fecha de consulta: 17 de febrero de 2025).

Rodríguez Bolívar, M. P., Navarro, A., & Alcaide, L. (2021), “Financial sustainability and local governments: A comparative analysis in Latin America”, en *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 19(3), pp. 449-470.

Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESOL-Edomex) (2005), *Zonas de Desarrollo Económico y Social en el Estado de México*, Toluca: Gobierno del Estado de México.

Sobarzo Fimbres, Horacio (2005), “Federalismo fiscal en México”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, 5(19), pp. 103-121.

Vega Ochoa, Ernesto (2001), *El gasto público en los municipios: eficiencia y transparencia*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Entre la dependencia y la autonomía: el reto de las finanzas públicas municipales en la Zona Oriente del Estado de México.

Jorge Enrique Pérez Lara, Roberto Moreno Espinosa y Miguel Ángel Sánchez Ramos

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2025.51.92346>



ENC R U C I J A D A  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No. 51° SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2025  
Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en  
Administración Pública  
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretaría General: *Dra. Patricia Dolores Dávila Aranda*

Secretario Administrativo: *Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez*

Abogado General: *Mtro. Hugo Alejandro Concha Cantú*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Alejandro Chanona Burguete*

Secretario General: *Lic. Dámaso Morales Ramírez*

Secretario Administrativo: *Mtro. José Ignacio Martínez Cortés*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Mtro. Daniel Ortega Carmona*

Coordinador de Informática:  
*C. Marco Antonio Rocha Reyes*

LA REVISTA

**Director de la Revista:**

Dr. Maximiliano García Guzmán

**Editor de la Revista:**

Dr. Jason Alexis Camacho Pérez

**Consejo Editorial:**

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Dr. Arturo Hernández Magallón

Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez

Dra. Fiorella Mancini

Dr. Eduardo Villarreal Cantú

Dr. Roberto Moreno Espinosa

**Diseño, integración y publicación electrónica:** Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Marco Antonio Rocha Reyes. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENC R U C I J A D A REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 16, No.51, septiembre-diciembre 2025, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, [ceap@politicas.unam.mx](mailto:ceap@politicas.unam.mx). Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Jason Alexis Camacho Pérez, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 8 octubre de 2025.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.