

FORO HACENDARIO

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DEL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO
ENERO-MARZO 2018, NÚMERO 72, AÑO 18



Eficiencia en la prestación
de servicios públicos y su
impacto en el medio ambiente.

La modernización
catastral: factor en el
desarrollo municipal.

Repensar el fortalecimiento
del federalismo
mexicano desde
lo local en el siglo XXI.



ASOCIACIÓN MUNICIPAL

Sistema Intermunicipal de
Gestión Integral de Residuos
Sólidos del Valle de México,
SIGIR-Valle de México



Memoria Documental

Créditos Editoriales

CONSEJO DIRECTIVO

Secretario de Finanzas y
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Hacendario del
Estado de México

CONSEJO EDITORIAL

Reyna Ávila Vázquez, Presidente
José Ramón Albarrán y Mora, Vocal
Laura Marina Hernández Moreno, Vocal
Joaquín R. Iracheta Cenecorta, Vocal
Braulio A. Álvarez Jasso, Vocal
Carla P. Colín Romero, Vocal
Noé Romero López, Vocal

COORDINACIÓN EDITORIAL

Francisco Curiel Neri

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Minerva Ayala Jiménez

DISEÑO

Ana Karen Gómez Angeles

Autorización del Consejo Editorial
de la Administración Pública Estatal:
CE: 203 / 09 / 09 / 18

Revisión Editorial: Consejo Editorial
de la Administración Pública Estatal

Fotografía de Portada:
IHAEM

Foro Hacendario, Año 18, Núm. 72, Enero-Marzo 2018, es una publicación trimestral editada por el Instituto Hacendario del Estado de México, calle Federalismo 103, Santiago Tlaxomulco, Centro. C.P. 50280 Toluca, Estado de México. Tel. (722) 2360540, <http://www.ihaem.org/>, correo electrónico: foro.hacendario@ihaem.org. Editor responsable: Reyna María del Carmen Ávila Vázquez, Reservas de Derechos al uso exclusivo Núm. 04-2016-072017285100-203, otorgado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor; con un tiraje de 300 ejemplares.

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización escrita del Instituto Hacendario del Estado de México.

Disponible para su consulta en:
http://ihaem.edomex.gob.mx/revista_foro_hacendario

Contenido

Editorial	3
------------------	----------

Derecho por el servicio de vigilancia, inspección, supervisión y control que deberán pagar los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma	4
Marco Antonio Esquivel Martínez	

Eficiencia en la prestación de servicios públicos y su impacto en el medio ambiente	7
Susana Libien Díaz González	

Firma del Convenio de Asociación Intermunicipal para operar el Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Valle de México (SIGIR - Valle de México)	10
Reyna María del Carmen Ávila Vázquez Edissa B. Vázquez Casas	

La modernización catastral: factor en el desarrollo municipal	12
Jaime Hernández Vergara	

Repensar el fortalecimiento del federalismo mexicano desde lo local en el siglo XXI	17
Alfredo Carlos Victoria Marín	

Alineación institucional en la planeación del desarrollo sustentable: Estrategia para la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios y el fortalecimiento municipal	22
Francisco Curiel Neri	

Editorial

El Instituto Hacendario del Estado de México emite su publicación *Foro Hacendario*, que integra información especializada para las haciendas públicas municipales, temas de valor público, conocimiento técnico hacendario y prácticas exitosas de gobiernos locales; con el propósito institucional de operar y fortalecer el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios.

La edición 72 apertura su contenido con un tema trascendental, nos distingue con su colaboración la Contaduría General Gubernamental del Gobierno del Estado de México adscrita a la Secretaría de Finanzas, a través del estudio denominado Derecho por el servicio de vigilancia, inspección, supervisión y control que deberán pagar los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma.

En el segundo texto, la Dirección General de Manejo Integral de Residuos de la Secretaría del Medio Ambiente describe la Eficiencia en la prestación de servicios públicos y su impacto en el medio ambiente, en la que expone el propósito gubernamental para impulsar la asociación intermunicipal y la participación de la iniciativa privada.

Integra una semblanza de las acciones locales realizadas por los Ayuntamientos de Coyotepec, Huehueteca y Teoloyucan para concretar un acuerdo de voluntades para la Firma el Convenio de Asociación de Intermunicipal para operar el Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Valle de México (SIGIR - Valle de México), pionero en su tipo en territorio mexiquense, creado con base en lo dispuesto por el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Coordinación Estatal México Poniente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, presenta un aporte reflexivo sobre el soporte necesario para lograr el desarrollo de los proyectos de modernización catastral, tanto estatal como municipales; que contribuyan al fortalecimiento del desarrollo municipal, aumentado la base gravable y el conocimiento del territorio.

Se presenta la sinopsis de la investigación denominado Repensar el fortalecimiento del federalismo mexicano desde lo local en el siglo XXI, que plantea para el caso de la reforma federalista, que México deberá llevar adelante una concertación nacional que tenga como prioridad la redistribución de facultades y potestades tributarias planteadas en una agenda nacional de largo plazo.

Completa el número, el aporte institucional al proceso de planeación del desarrollo sustentable como base de la Estrategia para la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios y el fortalecimiento municipal.

Los textos descritos por los autores en este espacio editorial, están a consideración del lector, con la expectativa de interés y profundidad técnica de la argumentación de temas en materia hacendaria.

Reyna María del Carmen Ávila Vázquez
Vocal Ejecutivo

Derecho por el servicio de vigilancia, inspección, supervisión y control que deberán pagar los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma

Marco Antonio Esquivel Martínez

El artículo 191 de la Ley Federal de Derechos (LFD) establece una retención a los contratistas con quienes celebran contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo, por otro lado las entidades federativas han establecido una retención similar entendiendo que la función de supervisión de la obra pública que realizan los ejecutores es diferente a las actividades de inspección y vigilancia que deben realizar las contralorías estatales o municipales correspondientes.

Introducción

La Secretaría de la Función Pública (SFP) o las contralorías estatales o municipales correspondientes, se encargan de cobrar un derecho equivalente de cinco al millar del importe total del contrato por concepto del derecho establecido en el artículo 191 de la LFD por los servicios de inspección y vigilancia que realice tanto la SFP como los órganos estatales citados.

La función de supervisión de la obra pública

Teniendo como base y referencia el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos que establece que: “Por el servicio de vigilancia, inspección y control que las leyes de la materia encomiendan a la Secretaría de la Función Pública, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con

la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo”.

Las oficinas pagadoras de las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, al hacer el pago de las estimaciones de obra, retendrán el importe del derecho a que se refiere el párrafo anterior.

En aquellos casos en que las entidades federativas hayan celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en esta materia con la federación, los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho antes señalado, se destinarán a la entidad federativa que los recaude, para la operación, conservación, mantenimiento e inversión necesarios para la prestación de los servicios a que se refiere este artículo, en los términos que señale dicho convenio y conforme a los lineamientos específicos que emita para tal efecto la Secretaría de la Función Pública.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de este derecho, que no estén destinados a las Entidades Federativas en términos del párrafo anterior, se destinarán a la Secretaría de la Función Pública, para el fortalecimiento del servicio de inspección, vigilancia y control a que se refiere este artículo”.

A partir de éste artículo, diversas entidades federativas en el país han establecido un derecho similar para obtener los ingresos necesarios para llevar a cabo las actividades de

supervisión, que deben realizar las unidades ejecutoras del gasto, responsables de la contratación y ejecución de la obra pública y de los servicios relacionados con la misma.

Estos derechos deben establecerse considerando, lo señalado en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que a la letra dice: “Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I a III ...

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

...

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aún cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

En el caso de las entidades federativas y los municipios, efectivamente no deben establecer derechos en su propia legislación por los servicios que presten para realizar actos de inspección y vigilancia, ya que este cobro corresponde

únicamente a la aplicación del artículo 191 de la Ley Federal de Derechos, además debido a que justamente para efectuar estas actividades, las Secretarías de la Contraloría o los denominados Órganos Internos de Control estatales, cuentan con un presupuesto autorizado para cumplir con sus programas operativos anuales establecidos en el Presupuesto de Egresos de cada estado y reciba el convenio de colaboración administrativa los recursos ya recibidos.

Por otro lado, en la ejecución de las obras públicas y los servicios relacionados con las mismas, es necesario como parte del proceso de planeación y construcción, llevar a cabo las actividades de supervisión, mismas que pueden hacerse por personal de las propias dependencias y entidades públicas ejecutoras del gasto de inversión, o bien, por parte de las firmas o despachos independientes, especializados en el tipo de obra a supervisar, contratados por las propias unidades ejecutoras del gasto para tal efecto.

En éste sentido, por los servicios que prestan las dependencias y entidades públicas para la supervisión de las obras públicas, deben cobrar a los contratistas con quienes celebren contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, el porcentaje señalado en la legislación local de la materia, entendiéndose que la función de supervisión de la obra pública es diferente a las actividades de inspección y vigilancia que deben realizar las contralorías estatales o municipales correspondientes.

Confusión en la interpretación de esas disposiciones

En algunos casos, al igual como lo establece el artículo 191 de la LFD, se determina que para facilitar el cobro de este derecho, se realice la retención correspondiente a los contratistas con quienes se celebren los contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma.

En este punto, cabe mencionar que esta disposición ha generado confusiones en la interpretación de las disposiciones citadas y, por lo tanto, algunos servidores públicos no están convencidos y dudan de realizar el cobro correspondiente.

La confusión se deriva a partir de que LCF establece en su artículo 9 que a la letra dice: “Las participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, ...”

Y por otro lado, el artículo 49 que a la letra dice: “Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los municipios las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago”.

En este sentido, es pertinente aclarar que la no retención a que se refiere el Art. 9, así como el señalamiento de que las aportaciones y sus accesorios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, a que se refiere referido en el Art. 49 ambos de la LCF, se establecieron para evitar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que

es quien transfiere los recursos a las entidades federativas y los municipios, retenga parte de estos recursos a los órganos encargados del cumplimiento de sus programas gubernamentales.

Por lo tanto, la retención a que se refiere el artículo 191 de la LFD y, en su caso, las leyes locales en la materia, se aplican a los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, y es sólo una facilidad para la autoridad que debe realizar el cobro de los derechos referidos.

Conclusiones

Los contratistas con quienes las dependencias o entidades públicas, ya sean federales, estatales o municipales, celebren contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, deberán pagar el cinco al millar del importe total del contrato, por concepto del derecho, el cual se encuentra establecido en el artículo 191 de la LFD, por los servicios de inspección y vigilancia que realicen la SFP o las contralorías estatales o municipales correspondientes.

Además del pago del derecho anterior, deberán pagar el porcentaje también del importe total del contrato, por concepto del derecho establecido en la legislación local, por los servicios de supervisión de la obra pública que realicen las unidades ejecutoras del gasto que contraten la obra pública o los servicios relacionados con la misma.

Bibliografía

- Esquivel M.A. (septiembre 2017). Derecho por el servicio de vigilancia, inspección, supervisión y control que deberán pagar los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma. Puntos Finos Revista Especializada de Consulta Fiscal. Vol.CXXV. No.266 p.p.118-121.

Eficiencia en la prestación de servicios públicos y su impacto en el medio ambiente

Susana Libien Díaz González

El crecimiento demográfico, modificación de las actividades productivas, alta industrialización y producción de envases y embalajes de todo tipo de materiales, incremento en la demanda de los servicios, cambio de hábitos alimenticios y de consumo, han rebasado la capacidad del medio ambiente para asimilar la cantidad de residuos que genera la sociedad.

La generación de residuos está asociada directamente a las actividades que desarrolla el ser humano, siendo el resultado de la eliminación o desecho de materiales o parte de ellos, que no son aprovechables y su generación es de origen doméstico o industrial, no peligroso y peligroso.

El Estado de México, tiene una población de 16'187,608¹ habitantes, distribuidos en los 125 municipios que conforman el territorio estatal. Las actividades económicas son diversas, siendo la industrial la más relevante, seguida del comercio y la prestación de servicios. Derivado de ello, la generación de residuos, se estima en un promedio mínimo de 1.00 kg/habitante, lo que representa que en la entidad se generan 16,187.60 toneladas diariamente (ton/día).

Bajo esta premisa, en cumplimiento con lo establecido en el Artículo 115 Constitucional en su fracción III; los municipios de la entidad llevan a cabo la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, no obstante, derivado de los altos costos que representa, y la calidad del manejo, traslado, tratamiento y disposición final de estos, la eficiencia de los municipios en la prestación de este importante servicio se ve mermada.

De las 16,187 toneladas de residuos sólidos urbanos que se generan diariamente en la entidad, se tiene que sólo 65 de los 125 municipios reportan el ingreso de sus residuos a uno de los 19 rellenos sanitarios autorizados, lo que representa un total 8,868 ton/día de residuos a disposición final adecuada; 16 municipios disponen 726 ton/día en sitios controlados, 3 municipios ingresan 727, ton/día a rellenos sanitarios foráneos, y 41 municipio depositan 2,742 ton/día, en sitios no controlados a cielo abierto sin ninguna medida de control.

En el análisis, los datos muestran que los municipios realizan la disposición de un total de 13,063 ton/día que representa una eficiencia del 80% en la recolección de los residuos sólidos urbanos, sin embargo, exponen también que el 20% restante se deposita en lugares no identificados.

Dado que el costo por disposición final en rellenos sanitarios autorizados se estima en \$250.00 por tonelada/día más el Impuesto al Valor Agregado (IVA), se identifica que la inversión por disposición final adecuada representa un gasto diario de 2 millones 398 mil 750 pesos más IVA. Suma que no considera, el gasto que representa el pago de personal, servicio y mantenimiento de las unidades recolectoras de residuos, gasto de combustible por el proceso de recolección y traslado, o transferencia de los residuos a los rellenos sanitarios autorizados.

De acuerdo con lo anterior, se asume que para que todos los municipios pudieran realizar una adecuada disposición final de sus residuos en rellenos sanitarios autorizado, se requiere diariamente una inversión de 867 mil pesos más IVA.

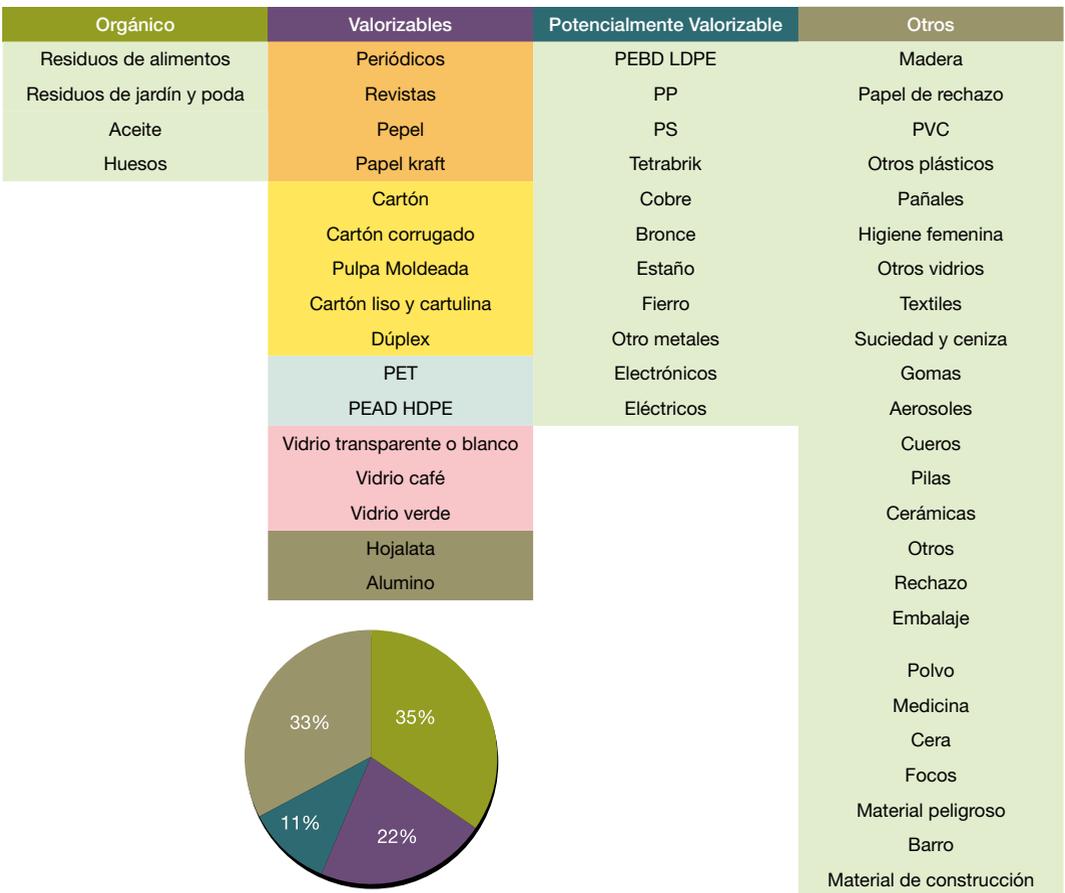
¹ Según INEGI, En <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/>, Recuperado el 08/02/2018.

Ante este panorama, se aprecia que la situación financiera que viven los municipios en la entidad enfrenta un reto que puede ser subsanado desde diferentes alternativas, primero, considerar en el presupuesto de ingresos, el pago por concepto de manejo y disposición final de los residuos domiciliarios, aunado a campañas de concientización para disminuir la generación de residuos desde la fuente mediante, y segundo, la reeducación de la población en el reúso de algunos artículos, reparación de electrónicos, y reducción y reciclaje de los residuos.

Por otro lado, se destaca que en el proceso de recolección de los residuos sólidos urbanos, si bien los municipios cuentan con la plantilla de personal para la prestación del servicio de

limpia, generalmente es insuficiente sobre todo en la zona metropolitana, en la que la alta densidad de población y falta de oportunidades laborales, exhibe la participación voluntaria de personas vulnerables para apoyar las actividades de recolección en las unidades o camiones recolectores a cambio de hurgar o buscar entre las cosas desechadas, con el propósito de identificar, recolectar, reusar o en su caso, comercializar, cierto tipo de material reciclable para obtener algún ingreso. En gran número de los municipios de la zona conurbada, el servicio de limpia y recolección de residuos provenientes de las casas habitación se realiza por organizaciones sociales, que bajo convenio de colaboración o concesión de este servicio apoyan a las autoridades municipales.

Cuadro 1
Composición de los residuos sólidos urbanos domiciliarios

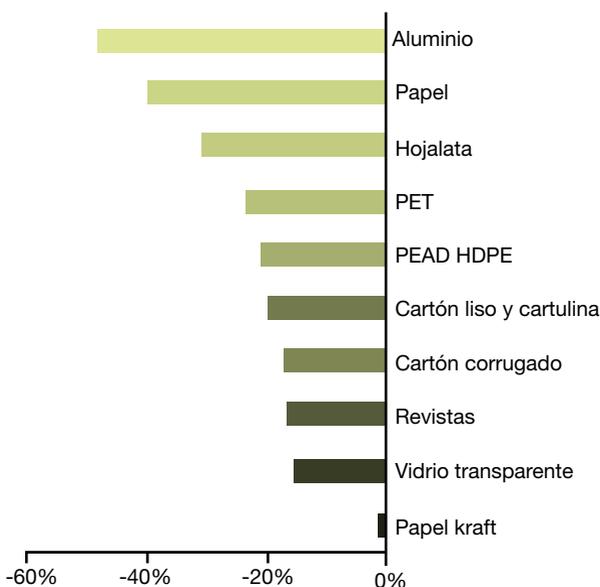


Fuente: Centro Mario Molina, Composición de los residuos sólidos urbanos domiciliarios.

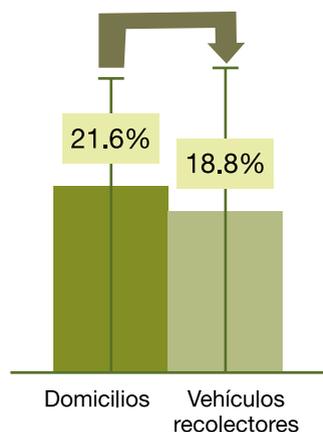
De acuerdo con lo anterior se observa que, el 22% de los residuos corresponde a la fracción valorizable, susceptible de ser comercializada y que durante el proceso de recolección de

los residuos sólidos urbanos se realiza la separación de los residuos valorizables en las propias unidades recolectoras, representado un porcentaje del 18.8%.

Cuadro 2
Reducción porcentual de la fracción de valorizables en el sistema de recolección



Fracción Valorizable en RSU



Fuente: Estudio de aprovechamiento y valorización de RSU en el Estado de México: Plan de Gestión Integral de RSU. Recuperado en http://www.valorsum.com/assets/producto-6.-plan-girsu_vfinal.pdf, el 08/02/2018.

Otros residuos susceptibles de ser aprovechados, es la fracción orgánica, la cual puede ser transformada mediante tratamientos biológicos para la obtención de mejoradores de suelo y composta, o la obtención de energía eléctrica a través de la Biodigestión.

En virtud de lo anterior, se concluye que los residuos sólidos urbanos, representan una oportunidad en lugar de ser un problema, si se logra que las autoridades municipales responsables de su manejo y destino final, se concienticen de que en la actualidad los residuos deben dejar de ser vistos como “basura” y tener en cuenta que el impacto ambiental que representa el inadecuado manejo y destino de estos, está incidiendo fuertemente en la contaminación del suelo, agua, aire y al cambio climático, y que las emisiones de gas efecto invernadero que aporta el sector residuos, en la entidad representa el 26.71%, y aunado al

crecimiento demográfico, la disponibilidad de terrenos para la creación de rellenos sanitarios es escasa.

Ante este escenario, el gobierno estatal dentro de su política ambiental tiene el objetivo estratégico de que, los rellenos sanitarios existentes y aquellos de nueva creación operen como Sistemas Integrales de Residuos con una cobertura regional, y que cuenten con la infraestructura y equipamiento necesario para la selección, valorización, tratamiento o transformación de los residuos sólidos urbanos a fin de minimizar el volumen a disposición final; prolongando la vida útil de los rellenos sanitarios, además de la implementación de plantas para la generación de energía eléctrica a partir del biogás de las celdas clausuradas. Acciones que tienen el propósito de impulsar la asociación intermunicipal y la participación de la iniciativa privada.

Firma del Convenio de Asociación Intermunicipal para operar el Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Valle de México (SIGIR - Valle de México)

Reyna María del Carmen Ávila Vázquez

Edissa B. Vázquez Casas

Resultado de cuatro años de gestiones intergubernamentales y reuniones de trabajo con autoridades y representantes municipales, los Ayuntamientos de Coyotepec, Huehueteca y Teoloyucan concretaron un acuerdo de voluntades, mediante la asociación municipal, a fin de beneficiar a su población en la prestación del servicio de limpia recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, de conformidad con las funciones otorgadas por el Artículo 115 de la de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se registra una primera intención en el año 2014, cuando se asocian los municipios de Coyotepec, Huehuetoca y Apaxco, siendo este último quien dimitió por razones particulares, a pesar de ello, los otros dos municipios mantuvieron una visión siempre dirigida hacia el bienestar social, sin importar la extracción partidista de los alcaldes. Mas tarde, manteniendo el interés público de asociarse, deciden invitar al municipio de Teoloyucan, que además de ser colindante, también comparte la misma problemática de degradación del entorno natural, relacionada con el inadecuado manejo de los residuos sólidos que en conjunto afecta a una población estimada de 240,000 habitantes por la generación aproximada de 290 toneladas diarias de residuos sólidos¹.

Con la voluntad política como soporte, se dieron a la tarea de trabajar en conjunto para

construir el instrumento jurídico que sustenta la asociación municipal; —proceso que se extendió en el tiempo—, llegando al consenso de crear un Organismo Público Descentralizado, como opción estratégica para el adecuado manejo de los residuos sólidos.

Se crearon dos grupos de trabajo, uno conformado por las áreas jurídicas de los municipios orientados a estructurar el instrumento normativo, y otro, integrado por las áreas de medio ambiente para elaborar un diagnóstico que sería incluido en el convenio; y en suma crearon una primera propuesta del Convenio para la creación del Organismo Público Descentralizado denominado Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Valle de México (SIGIR - Valle de México) y el Convenio de Asociación Intermunicipal del SIGIR, los cuales fueron presentados ante cada uno de los Cabildos municipales para su aprobación.

Los Cabildos aprobaron la propuesta, instruyendo a los presidentes municipales y secretarios del ayuntamiento para continuar con las gestiones y trámites necesarios para firmar el convenio de asociación municipal entre los tres municipios, e impulsar la iniciativa ante las instancias estatales y federales correspondientes.

En este escenario, el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), al ser el responsable de operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal², se

¹ De acuerdo con lo publicado en el Decreto 259 por el que se autoriza la celebración del Convenio de carácter intermunicipal para la prestación del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, que suscriben los H.H. Ayuntamientos de Coyotepec, Huehuetoca y Teoloyucan, México y se crea el Organismo Público Descentralizado de carácter intermunicipal para la prestación del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, denominado "Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Valle de México (SIGIR- Valle de México)".

² Artículo 246 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

suma a dicho proyecto, a invitación de los propios alcaldes; en virtud de que es la institución mexiquense que tuvo la experiencia de colaborar en un proceso asociativo de municipios³.

En esta ocasión, el IHAEM brindó la asistencia técnica necesaria para perfeccionar el instrumento jurídico y en conjunto con la Consejería Jurídica, se realizaron los trámites para presentar la Iniciativa de Decreto para autorizar a los H.H. Ayuntamientos de Coyotepec, Huehuetoca y Teoloyucan, México, la celebración del Convenio de carácter intermunicipal para la prestación del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, así como la autorización de la creación del Organismo Público Descentralizado de carácter intermunicipal para la prestación del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos, denominado “Sistema intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Valle de México (SIGIR - Valle de México), ante las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales de Legislación y Administración Municipal de la Cámara de Diputados del Estado de México.

Con ocho votos a favor y dos en contra se determinó enviar la propuesta a la sesión deliberante del Séptimo Período Ordinario, donde se aprobó para ser discutida en el pleno al siguiente día 8 de noviembre de 2017.

Con la aprobación de la propuesta, el Instituto Hacendario convocó a los presidentes municipales, a sus secretarios del ayuntamiento e invitó a la Dirección General de Manejo Integral de Residuos de la Secretaría del Medio Ambiente, a una reunión colegiada; programada el 9 de noviembre de 2017, con el fin de plantear la mecánica de trabajo para dar seguimiento a la autorización de la Legislatura, acordando retomar los grupos de

trabajo, tanto de las áreas jurídicas como las de medio ambiente municipal, para elaborar el Reglamento y los Lineamientos del Organismo Público Descentralizado, con la asistencia técnica de la Secretaría del Medio Ambiente y del propio Instituto.

El día jueves 30 de noviembre de 2017 se publica en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno, el Decreto N°259 por el que se autoriza la celebración del Convenio de carácter intermunicipal para la prestación del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos entre Coyotepec, Huehuetoca y Teoloyucan, así como la creación del Organismo Público Descentralizado “Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos Valle de México (SIGIR Valle de México”, en el cual se menciona que se regirá por sus Lineamientos y Reglamento que en su momento celebren los municipios asociados, para los cual los ayuntamientos involucrados contarán con un plazo no mayor a sesenta días naturales contados a partir de la publicación del decreto.

Después de cinco reuniones de trabajo y la adición de esfuerzos de autoridades municipales, y representantes de las diferentes Dependencias e Instituciones, se concreta el Reglamento Interior del SIGIR – Valle de México, y en reunión paralela, se concluyeron los Lineamientos Generales de dicho Organismo Público Descentralizado; estos últimos, revisados y aprobados por la Dirección General de Manejo Integral de Residuos de la Secretaría del Medio Ambiente. Como corolario de las sesiones intergubernamentales e interinstitucionales, el viernes 20 de enero de 2018, reunidos en el Salón de Cabildos de Teoloyucan, los presidentes municipales, aprobaron el Reglamento Interior y los Lineamientos del Organismo Público Descentralizado SIGIR - Valle de México, además de firmar el Convenio de Asociación Intermunicipal para la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, a través del Organismo Público Descentralizado denominado: Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Valle de México (SIGIR - Valle de México).

3 El Instituto Hacendario, colaboró en la asistencia técnica del proceso asociativo de los municipios de Coacalco de Berriozábal, Ecatepec de Morelos, Tlalnepantla de Baz y Tultitlán, quienes firmaron en el año 2011, el Convenio de Asociación de Municipios del Parque Estatal Sierra de Guadalupe, en observancia al Artículo 254, fracción VII del Código Financiero del Estado de México y Municipios, donde establece que el IHAEM tiene la responsabilidad de "...Promover, y en su caso, asesorar la coordinación y asociación intermunicipal para el desarrollo de sus funciones hacendarias".

La modernización catastral: factor en el desarrollo municipal

Jaime Hernández Vergara

La importancia que tienen el orden municipal en la atención de las demandas de la sociedad, es evidente, al ser la instancia de primer contacto con los ciudadanos; en este nivel, se manifiestan y atienden en lo inmediato, problemas de la comunidad, con recursos escasos y etiquetados para rubros específicos, además de una baja recaudación; según el reporte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) México, es uno de los países con dichas condiciones.

Con esta paradoja, el municipio requiere de planteamientos prácticos que incidan en la solución de esta problemática, identificando a la modernización del catastro municipal como vía de primer orden para lograr el fortalecimiento, que considera varios componentes, además del incremento en la recaudación basada en el impuesto predial, habilitando un planteamiento más amplio a los gobiernos locales sobre el conocimiento del territorio y el desarrollo económico.

Antecedentes

El gobierno federal desde 1993, ha ofrecido alternativas para lograr la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad (RPP) y de los catastros tanto estatales como municipales, iniciando el Proyecto de Modernización Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de Comercio, encabezado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI, Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos BANOBRAS.

Durante más de dos décadas han existido diversos programas para promover el fortalecimiento de los catastros y su socio natural el RPP, destacando que en el 2010 la SEDESOL, actualmente Secretaría de Desarrollo

Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU, genera el Modelo Óptimo de Catastro, el cual obtiene el consenso de los principales actores (Comisión Nacional de Vivienda, CONAVI; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI; Sociedad Hipotecaria Federal, SHF, Colegio Nacional del Notariado Mexicano, A.C., ANNM; y Registro Agrario Nacional ,RAN), e integra la vertiente de catastro asignando recursos a las entidades, de esta forma se establece el Programa para la Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.

La SEDATU de 2010 a 2012, realiza los primeros diagnósticos de catastros estatales que utilizan parámetros para una medición en la materia con base en el Modelo Óptimo de Catastro, el cual considera la vinculación y la congruencia entre la información del RPP y de los catastros, de lo cual derivan planes de mejora de estas importantes áreas de atención al público y de conocimiento del territorio.

El objetivo inicial para desarrollar este modelo fue que las entidades federativas elaboren un programa de modernización de sus RPP con apego a la metodología planteada y pudieran así concursar para la obtención de recursos federales a fin de poner en marcha sus proyectos.

La réplica de este programa a nivel municipal fue promovida por BANOBRAS y el INEGI, órganos que instrumentaron en 2006 y fortalecieron en el 2010 el convenio de colaboración que permitiera desarrollar el Programa de Modernización Catastral (PMC), con el objetivo principal de mejorar los ingresos propios municipales, a través del incremento en la recaudación del impuesto predial.

Cabe destacar que el INEGI, con base en el artículo 55, fracción IV de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, SNIEG, señala que una de las funciones que le asignan al Instituto es la de solicitar a las Unidades del Estado, la información que éstas hayan obtenido en el ámbito de sus respectivas competencias, habiéndose realizado diversas peticiones para lograr indicadores en materia catastral y promover la adopción de normatividad técnica en la materia:

- Con periodicidad bianual, a partir del 2011, realiza el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, proyecto estadístico que tiene como objetivo generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la administración pública municipal o delegacional, específicamente en la sección 4 del módulo, se obtiene información sobre el catastro municipal y el cobro del predial, con la finalidad de que se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en estos temas de interés nacional.
- De forma similar se obtiene información de la administración pública estatal, mediante el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal, la información en el tema catastral se encuentra disponible anualmente a partir del 2011.
- En 2015 el Instituto implementó un operativo denominado Diagnóstico Nacional de Cartografía Catastral (DNCC), que permitió conocer a nivel nacional, la disponibilidad y características de la cartografía catastral en los catastros estatales y municipales de México.
- Con la finalidad de establecer disposiciones para la generación, captación e integración de datos catastrales y registrales, así como promover su armonización y homogeneidad, además de contribuir al fortalecimiento del SNIEG, en 2012 publicó la Norma Técnica para la

Generación, Captación e Integración de Datos Catastrales y Registrales con fines estadísticos y geográficos.

- El Diccionario de Datos Catastrales escalas 1:1000 y 1:10 000, publicado en el 2014 regula la producción de datos espaciales y su integración a la información que realicen las Unidades del Estado, para suministrar a la sociedad y al propio Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna a través del SNIEG.
- Para promover la aplicación de la normatividad técnica vigente, el INEGI ofrece, de forma gratuita, capacitación sobre la normatividad técnica y sistemas de información geográfica, al personal responsables de generar la información catastral en las unidades de estado.

El Modelo Óptimo de Catastro

La modernización fue analizada desde diferentes ópticas colaborativas, teniendo como base lo establecido en el Modelo de Modernidad del Registro Público de la Propiedad, posteriormente con el Programa de Modernización del Registro y Catastro Agrario Nacional, impulsado por el Registro Agrario Nacional (RAN), así como los diversos esfuerzos realizados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Municipales (INDETEC).

La publicación del modelo fue realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública, definiéndolo y considerando ocho principios fundamentales:

- a) Marco jurídico actualizado;
- b) Procesos registrales y catastrales alineados con las necesidades de los usuarios y regulados por la normatividad aplicable;
- c) Instrumentación de un sistema de gestión de la calidad;
- d) Uso adecuado de las tecnologías de la información;
- e) Profesionalización de la función registral y catastral;

- f) Preservación del acervo documental;
- g) Vinculación del RPP con el catastro y otras instancias; y
- h) Política financiera.

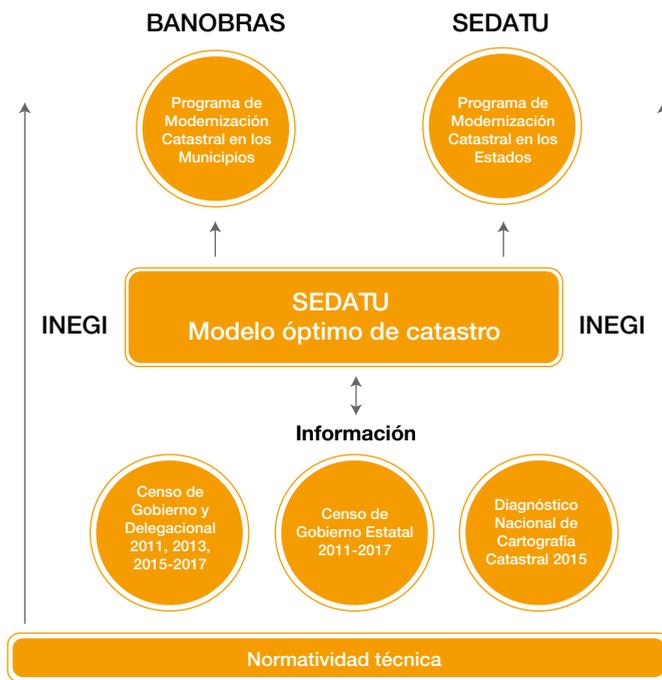
La implementación del modelo óptimo, tuvo como fines el impulsar la eficiencia de los mercados inmobiliarios, desarrollar a las instituciones capaces de atender integralmente a los ciudadanos, apoyar la planeación territorial, así como promover de mecanismos para proteger los derechos de la propiedad y valorar la propiedad inmobiliaria.

Una vez definido el Modelo, se hizo necesario conocer el estado que guardaban las

oficinas catastrales en los 32 estados de la república, participando el INEGI, en la realización del diagnóstico y la propuesta de Proyecto de Modernización Catastral en 28 estados, complemento la tarea en los cuatro estados restantes la SEDATU.

Actualmente la SEDATU, opera el Sistema Integral para la Gestión de Información Registral y Catastral, en el que se consideran los componentes del modelo óptimo de catastro y se agregan indicadores sobre la cobertura catastral y el grado de avance en la modernización catastral, así como los datos básicos en el tema y en la cartografía catastral.

Cuadro 1
Modelo óptimo de catastro



Fuente: Elaboración propia.

Programa de Modernización Catastral INEGI – BANOBRAS

Para fortalecer la estrategia de asistencia técnica al Programa de Modernización Catastral en los municipios de México, el Consejo Directivo de BANOBRAS diseñó y aprobó el Fondo de Apoyo a Municipios (FAM), siendo el fiduciario para el pago o reembolso a favor municipios, para cubrir los costos

para la elaboración de estudios y proyectos, incluyendo su diseño, evaluación y ejecución que resulten de la modernización catastral.

El FAM definió las bases para el desarrollo de la modernización:

- a) Elaboración del Diagnóstico de la Situación Catastral del Municipio y el Plan de Acción;
- b) Elaboración del Proyecto Ejecutivo y, en su caso, asesoría para elaborar las bases de licitación de los servicios requeridos;

c) Supervisión y emisión del Dictamen Técnico de Cumplimiento, en caso de autorización de recursos no recuperables por la ejecución del proyecto de modernización catastral. Una vez concluido el Proyecto Ejecutivo y obtenido el Dictamen Técnico de Cumplimiento,

añado a que, el municipio cumpla con los requisitos documentales, el FAM puede reembolsar hasta el 40% de la inversión total señalada en el proyecto autorizado. De manera general, el esquema de operación se representa en el siguiente diagrama.

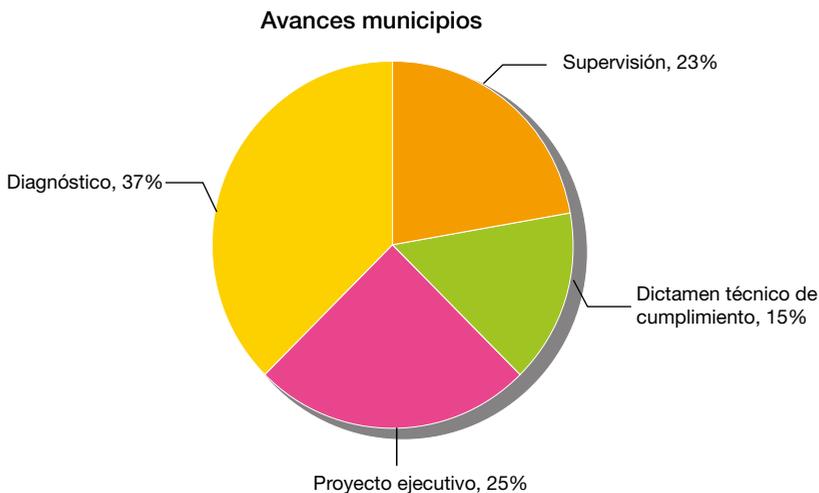
Cuadro 2
Etapas y participantes de proyectos de modernización catastral municipal



Fuente: INEGI BANOBRAS, presentación de proyecto.

A la fecha el INEGI ha participado en los proyectos de modernización catastral de quince municipios del Estado de México, y actualmente se encuentran en ejecución tres de estos, logrando los resultados siguientes:

Gráfica 1
Avances proyectos de modernización catastral municipal



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, existe el soporte necesario para lograr el desarrollo de los proyectos de modernización catastral, tanto estatales como municipales, que contribuyan al fortalecimiento del desarrollo municipal, aumentado la base gravable y el conocimiento del territorio. Si bien es cierto, existe información y registros administrativos del

avance en los proyectos de modernización estatales, haciéndose necesario efectuar nuevamente un diagnóstico en campo sobre el estado que guarda el catastro y su vinculación con el registro público, a fin de actualizar el modelo óptimo de catastro y obtener datos que permitan reorientar los alcances del modelo.

Fuentes:

- OCDE (2012), Mejores prácticas registrales y catastrales en México, OECD Publishing.
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/LSNIEG.pdf> Recuperado el 10 de enero de 2018.
- Modelo Óptimo de Catastro, INAP, http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/documentos_pdf/Modelo_Optimo_de_Catastro_v3.4-20110221.pdf Recuperado el 11 de enero de 2018.
- Cartografía Catastral Diagnóstico Nacional, INEGI http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825076023.pdf Recuperado el 12 de enero de 2018.
- Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017, INEGI <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2017/> Recuperado el 13 de enero de 2018.
- Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, INEGI <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/municipal/cngmd/2017/> Recuperado el 13 de enero de 2018.
- Programa de Modernización Catastral, SHCP- BANOBRAS <http://www.banobras.gob.mx/productosyservicios/productos/asistenciatecnicaayfinanciera/Documents/Documents%20Productos%20Asistencia%20T%C3%A9cnica%202013/Presentaci%C3%B3n%20Programa%20de%20Modernizaci%C3%B3n%20Catastral%202013.pdf> Recuperado el 15 de enero de 2018.

Repensar el fortalecimiento del federalismo mexicano desde lo local en el siglo XXI

Alfredo Carlos Victoria Marín

Los retos de las finanzas públicas en el siglo XXI

Dentro de las reformas estructurales que fueron planteadas en el Pacto por México pero que no tuvieron eco en el Congreso mexicano, fue el acuerdo número 70 destinado al “fortalecimiento del federalismo”, cuyo objetivo era promover “mayores y mejores facultades tributarias para las entidades federativas y municipios, como la ampliación de las atribuciones de control y cobro. En especial se fortalecerá el cobro del impuesto predial por parte de las autoridades competentes”.

México actualmente cuenta formalmente con un sistema federalista pero en los hechos aún no lo materializa sustantivamente. Esta tendencia se ha consolidado en razón de que las políticas fiscales instrumentadas antes de la reforma fiscal de 2013 han privilegiado el fortalecimiento de las finanzas federales en detrimento de las haciendas locales. Es importante destacar que las bajas tasas de crecimiento de la economía no posibilitan que las finanzas estatales y municipales de México puedan fortalecerse de forma progresiva y sostenida a lo largo del tiempo. Las reformas en el ámbito fiscal instrumentadas a partir de 2014 han logrado disminuir la dependencia de los ingresos petroleros dentro de los ingresos fiscales, pero no han conseguido estimular el incremento de los ingresos de los Estados y municipios.

El estudio de caso del Estado de México puede servir para afinar un nuevo esquema federalista al interior de la entidad. Por un lado,

los gobiernos municipales han aumentado sus pasivos de largo plazo para financiar sus planes y programas en razón de que les son insuficientes las transferencias federales y estatales, además de que en los últimos diez años, el sistema bancario ha aprovechado su posición privilegiada como principal proveedor de préstamos a los ayuntamientos. El riesgo que enfrentan las finanzas municipales con relación a la contratación de pasivos con la banca comercial son los incrementos a la tasa de interés interbancaria que ha estado incrementando el Banco de México para frenar la inflación, lo cual pueden poner en aprietos la capacidad de pago de los ayuntamientos dentro de un contexto de bajo crecimiento económico.

Se estima sumamente importante que las autoridades municipales lleven a cabo de forma metódica y permanente el comportamiento de la actividad hacendaria por varias razones.

La primera, es que el manejo técnico debe prevalecer sobre las cuestiones “políticas” de corto plazo. Las autoridades hacendarias federales han insistido en que el potencial recaudador de los ayuntamientos sigue siendo un área de oportunidad para fortalecer sus finanzas. Por ende, las tesorerías municipales deben ejercer todas las atribuciones legales que les permitan aplicar todo tipo de acciones tendientes a la recuperación de pasivos¹.

¹ En este espacio de reflexión, sería útil conocer cuántos ayuntamientos mexiquenses llevan a cabo de forma sistemática la instrumentación del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE) relacionado con el cobro de pasivos históricos.

Por otra parte, la aplicación de indicadores hacendarios² tendría que ser parte del trabajo que deberían llevar a cabo las tesorerías municipales dentro de las medidas de prevención y análisis de riesgos.

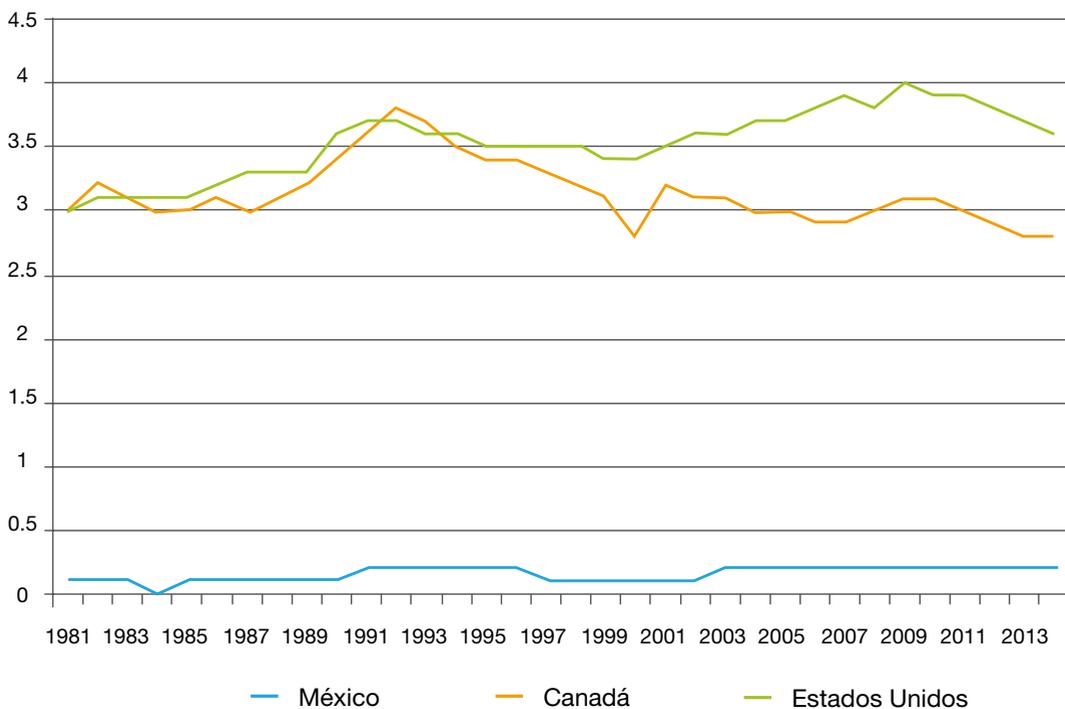
Una perspectiva comparada del federalismo mexicano

Los gobiernos municipales de México en 2014 recaudaron 0.2% del PIB, mientras que sus contrapartes de Canadá 2.8% y de Estados Unidos 3.6%, respectivamente (Gráfica 1). El reto para los gobiernos locales será

alcanzar por lo menos 1% del PIB para el siguiente decenio.

Los gobiernos estatales de México recaudaron en 2013 alrededor de 0.6% del PIB en ingresos fiscales, mientras los gobiernos estatales de EEUU en 2014 obtuvieron 5%, los gobiernos estatales de Canadá 12.1% y los Länders³ de Alemania 8.1% del PIB, respectivamente (Gráfica 2). La evidencia internacional nos indica que los sistemas federalistas más exitosos se miden por la fortaleza de las finanzas estatales y municipales.

Gráfica 1
Ingresos fiscales de los gobiernos municipales en Estados Unidos, México y Canadá 1981-2014, como porcentaje del PIB



Fuente: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables_data-00262-en

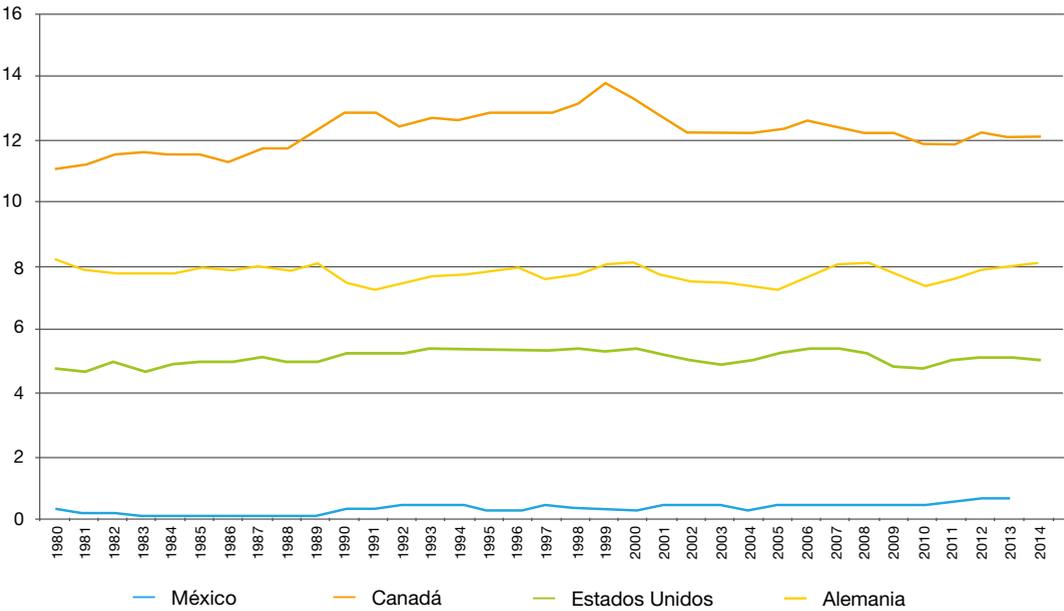
² Aplicar razones financieras a todos los municipios y algunos indicadores de sostenibilidad hacendaria para aquellos que son metropolitanos, con lo cual busca fortalecer la capacidad institucional instalada e introducir elementos de la Nueva Gerencia Pública en el marco de un gobierno por resultados. Documento de Investigación (en proceso de dictaminación), Repensar la descentralización dentro del Estado de México: acciones para el fortalecimiento de la hacienda municipal, por Victoria Marín, Alfredo C., México, 2017.

³ Alemania es una república federal compuesta por dieciséis estados federados, llamados Länder (sing. Land, 'Estado' en alemán) o, de forma oficiosa, Bundesländer (sing. Bundesland, 'estado federado'). Recuperado en https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Alemania, 01-02-2018.

Los gobiernos estatales de México recaudaron en 2013 alrededor de 0.6% del PIB en ingresos fiscales, mientras los gobiernos estatales de EEUU en 2014 obtuvieron 5%, los gobiernos estatales de Canadá 12.1%

y los Länders⁴ de Alemania 8.1% del PIB, respectivamente (Gráfica 2). La evidencia internacional nos indica que los sistemas federalistas más exitosos se miden por la fortaleza de las finanzas estatales y municipales.

Gráfica 2
Ingresos fiscales de los gobiernos estatales en Estados Unidos, México y Canadá 1980-2014, como porcentaje del PIB



Fuente: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables_data-00262-en

Sin duda, México deberá reforzar sus sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, ya que el combate a la corrupción debe ser tan profundo, que es necesario que se inhiban los actos de corrupción en las entidades federativas y en los ayuntamientos, ya que los ciudadanos mientras perciban que la corrupción sigue estando fuera de control, difícilmente podrían incrementarse los niveles de recaudación fiscal, ya que la confianza hacia los gobernantes, es una pieza clave dentro del rompecabezas hacendario.

en México se construya una nueva ética de la responsabilidad pública, en donde se sancione de forma ejemplar a quienes sigan causando daños y perjuicios a la hacienda y al patrimonio público.

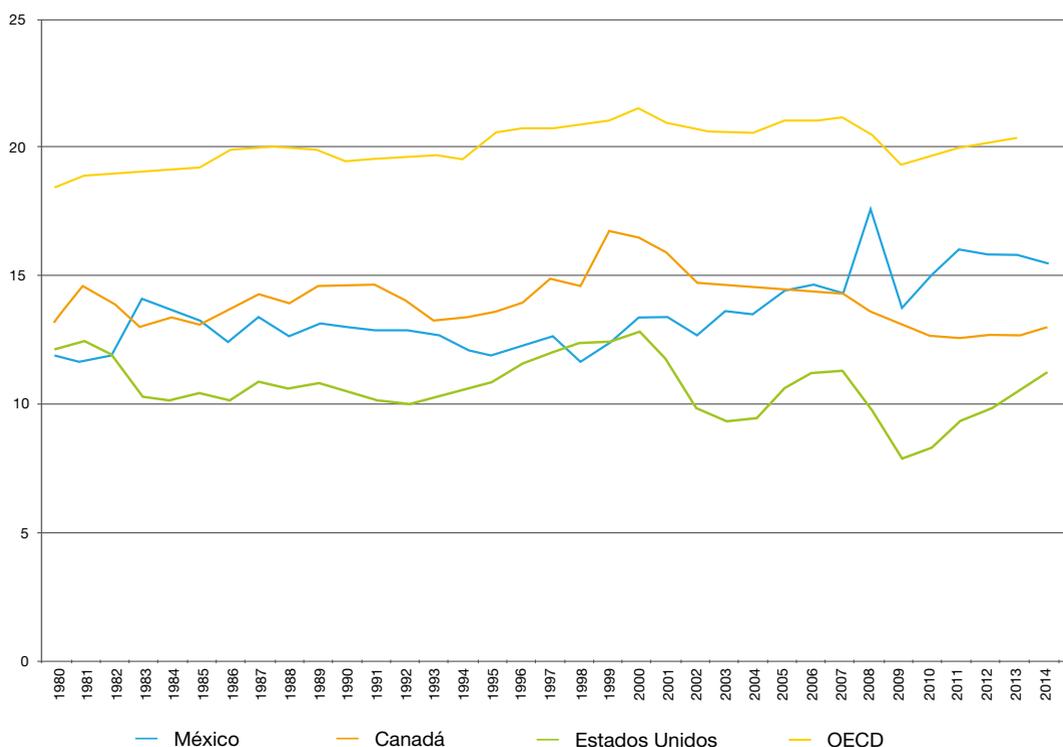
La confianza en los gobernantes es crucial para darle credibilidad al ejercicio de la función pública. Por lo tanto, el andamiaje jurídico-institucional que le da sustento al nuevo sistema nacional anticorrupción todavía tendrá que perfeccionarse.

Nadie niega el potencial que representa el impuesto predial, pero será fundamental que

⁴ Alemania es una república federal compuesta por dieciséis estados federados, llamados Länder (sing. Land, 'Estado' en alemán) o, de forma oficiosa, Bundesländer (sing. Bundesland, 'estado federado'). Recuperado en https://es.wikipedia.org/wiki/Organizaci%C3%B3n_territorial_de_Alemania, 01-02-2018.

El desempeño del centralismo mexicano es más eficaz con relación a sus principales socios comerciales, ya que el gobierno federal de México como orden de gobierno recaudó en 2014 alrededor del 15.5% del PIB, comparado con el gobierno central de Canadá que captó 13% y el de Estados Unidos 11.2%, respectivamente (Gráfica 3). El promedio de la OCDE es el 21%.

Gráfica 3
Ingresos fiscales de los gobiernos federales o centrales en Estados Unidos, México y Canadá 1980-2014, como porcentaje del PIB



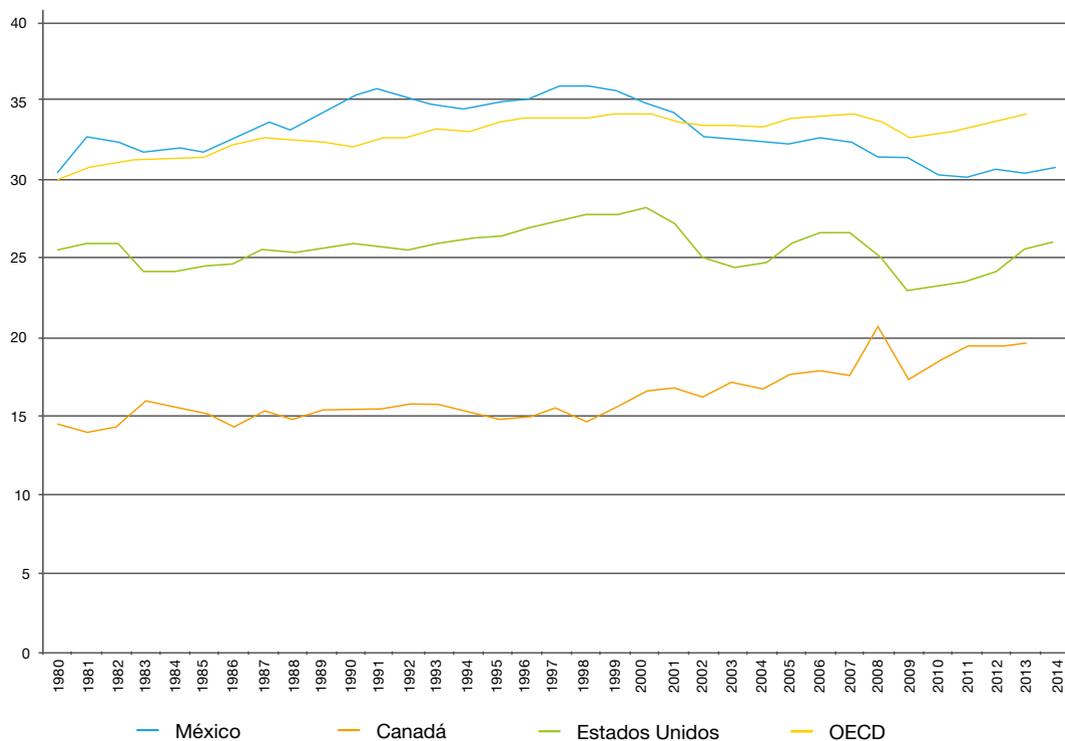
Fuente: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables_data-00262-en

Sin embargo, la debilidad del sistema centralista de México se puede observar cuando se suman los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y municipales, los cuales no se ven reflejados en el desempeño general del federalismo.

Los ingresos fiscales totales de Canadá representaron en 2014 casi 31% del PIB, en Estados Unidos 26% y México 19.7%, respectivamente (Gráfica 4).

Es importante apreciar que los efectos de la crisis de 2008-2009 tuvieron repercusiones negativas en términos fiscales en los tres países señalados, pero los costos sociales y productivos fueron más negativos para la economía mexicana.

Gráfica 4
Ingresos fiscales totales de Estados Unidos,
México y Canadá 1980-2014, como porcentaje del PIB



Fuente: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/revenue-statistics/comparative-tables_data-00262-en

En este contexto, las reformas estructurales caminan en una ruta diferente con relación a la reforma del federalismo. El reto que éstas deberían tener sería impactar en las fuentes del crecimiento económico, en el mediano plazo de forma incluyente y sostenida. En el caso de la reforma federalista, México deberá llevar adelante una gran concertación nacional

que tenga como prioridad la redistribución de facultades y potestades tributarias planteadas no solamente en el Pacto por México, sino en una agenda nacional de largo plazo. La reforma del sistema federal deberá ser uno de los principales temas de la agenda nacional para el próximo gobierno federal. El futuro ya nos alcanzó y la historia ya nos está juzgando.



Alineación institucional en la planeación del desarrollo sustentable:

Estrategia para la consolidación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado y Municipios y el fortalecimiento municipal

Francisco Curiel Neri

“No podemos pensar en un mundo globalizado que se desarrolle de manera sostenible, si no pensamos en primer lugar en un municipio (o cualquier orden político con las características propias) que se desarrolle desde un enfoque sostenible” (Deloya, 2018)¹.

La globalización entendida como un proceso de integración internacional de las economías, caracterizado por las relaciones de interdependencia entre los agentes económicos de los países desarrollados que dominan los flujos del comercio y la inversión mundiales y los sectores económicos más dinámicos de los países en desarrollo² y el avance tecnológico, no sólo significan cambios en la ocupación, sino que también demandan mayor flexibilidad y adaptación de la operación de los entes que tiene bajo responsabilidad alguna tarea gubernamental específica ante las nuevas condiciones de la economía y la sociedad.

De las obligaciones primigenias que debe hacer un Estado para garantizar su sobrevivencia, se refiere a la capacidad de allegarse de los recursos suficientes para poder financiar las actividades que, necesariamente se requieren para mantener en funcionamiento a las instituciones que habrán de cumplir con la responsabilidad de velar por la defensa del pacto social establecido entre gobernantes y gobernados³.

Esta tarea sólo se consigue a través del establecimiento de las instituciones avaladas para este propósito, entre ellas, la hacienda pública.

El gobierno que se ejerce a través del brazo ejecutor instituido como aparato burocrático, indistintamente de su esfera pública no son ajenos al proceso mundial, y en las últimas décadas en sus diferentes ámbitos se han planteado entre sus objetivos institucionales, un proceso de reforma al interior de la administración pública, buscando incorporar prácticas procedimentales que le permitan ser más eficiente en las funciones normativas, técnicas e institucionales inscritas y encomendadas en la Carta Magna.

Bajo esta premisa, se identifican variables que materialmente aportan a la gestión eficiente de la hacienda pública local; una, situada en un mecanismo coordinador para fortalecer desde la institución (Instituto Hacendario del Estado de México) al gobierno municipal particularmente en el Financiero, y otra, dispuesta en el apoyo técnico para procurar el desempeño institucional.

¿Es entonces, que en el desdoblamiento de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, ODS por Dimensión del Desarrollo, donde se puede dar cabida a un mecanismo material para fortalecer desde las instituciones, (el desarrollo institucional del gobierno municipal)?, tal precepto resulta cierto y alineado al objetivo internacional núm. 17, Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Al efecto, la iniciativa del Gobierno Federal en México, se gesta a través de la Secretaría de Gobernación, mediante el Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de

1 Deloya Cobián, Guillermo. ODS, la nueva cara del municipio mexicano, 05 de julio de 2017. Recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/ods-la-nueva-cara-del-municipio-mexicano>, 23-01-2018.

2 La noción de globalización que aquí se presenta fue elaborada con base en algunas reflexiones expuestas por Prakash, Assem y Jeffrey A. Hart, (editores) Responding to globalization, New York, Routledge, 2000, págs. 1-27.

3 Victoria Marín, Alfredo Carlos. El fortalecimiento de los Gobiernos estatales y municipales en México: El Capítulo Hacendario. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas, 2005. Pág. 24.

las Capacidades de los Gobiernos Locales (PIFCGL), -como el instrumento manifiesto que genera acciones concretas, y suman a los esfuerzos que en mediano y largo plazo tendrán a bien alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dicho programa busca robustecer las capacidades de los gobiernos municipales de México en el cumplimiento de la Agenda 2030, al focalizar sus acciones en 17 metas, que corresponden a 18 indicadores globales, y se desprenden de siete objetivos y cuatro esferas de acción para hacer visibles las acciones de gobierno que los municipios realizan en el cumplimiento de los ODS (Deloya, 2018)⁴.

El marco de actuación establecido por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, para la habilitación de la sostenibilidad y empoderamiento de los gobiernos para la satisfacción de las necesidades públicas, está determinado; dejando a las naciones y sus gobiernos interiores, la responsabilidad de materializar las acciones concretas para modificar las realidades presentes en la sociedad actual.

En esta búsqueda, la planificación del desarrollo, se alinea a los ODS, y se desdobra en la identificación de los mecanismos institucionales que se observan como necesarios para crea la plataforma que impulse dicho desarrollo con la cualidad inherente de sostenible.

En adición a la intención gubernamental nacional, positivamente es coincidente, con el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-2023; el cual, suma acciones de planeación e integra aceleradores de desarrollo para fortalecer al gobierno municipal.

Así, en el ámbito local, la Administración Pública, emprende acciones, al interior del aparato público para alinear las intenciones gubernamentales y capacidades instituciones para procura el alineamiento a los ODS y, en suma, procurar el alcance de la gobernanza y gobernabilidad⁵ en el

marco de la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones.

En el análisis, resulta clave identificar los elementos característicos de la gobernabilidad y la gobernanza que se agrupan como parte de un sistema, [y que en prospectiva, tienden] hacia la propuesta de cogobernanza, donde hay necesariamente tres actores que trascienden al Estado: un gobierno que manifieste de manera clara, eficaz y legítima, sus capacidades para la Administración Pública, también un sector privado que muestre su corresponsabilidad social y por ende, una sociedad con mayor participación en los asuntos públicos⁶. De ahí, el hecho generador para emprender acciones de planeación del desarrollo sustentable, planeación del desarrollo, gestión institucional, y operación de mecanismos estratégicos que materialicen la intención gubernamental en acciones tangibles, a través de instituciones como la hacienda pública y el desarrollo institucional.

En tal ejercicio, el Gobierno del Estado de México, en cumplimiento a lo descrito en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, contempla en la concepción del Plan de Desarrollo Estatal 2018-2023, todos los ODS, y particularmente integra en su etapa de construcción, los requerimientos de las dependencias del ejecutivo correspondiente al paquete estratégico de cada sector, considerando el diseño estratégico⁷ centrado en la segmentación de metas e indicadores específicos, que se llevará a cabo en los programas sectoriales, en apoyo alineado a los ODS, y que representan el insumo necesario para vigilar la congruencia en el trazo de la política gubernamental de largo plazo.

Así, en cuidado de la responsabilidad que tiene los municipios como entes públicos cercanos a la población, el Gobierno Estatal en

governabilidad se valora por la efectividad, la estabilidad y la legalidad/ legitimidad derivada del fruto de aquellas interacciones de la gobernanza. En Anaya Huertas. Alejandro. México ni dictadura perfecta ni Estado fallido. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2014. págs. 11-12.

6 Guillermina Baena Paz, en Anaya Huertas. Alejandro. México ni dictadura perfecta ni Estado fallido. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2014. pág. 8.

7 Comité de Planeación del Estado de México, COPLADEM. Fase de Estrategia en la construcción del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-2023. Requerimiento Estratégico, Documento de Trabajo, Instituto Hacendario del Estado de México. Enero 2018.

4 Deloya Cobián, Guillermo. ODS, la nueva cara del municipio mexicano, 05 de julio de 2017. Recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/ods-la-nueva-cara-del-municipio-mexicano>, 23-01-2018

5 En términos generales, por gobernanza puede entenderse a los procesos de interacción entre actores estratégicos, y la

prospectiva considera en su Plan, el emprender acciones gubernamentales y políticas públicas que permitan fortalecer al Municipio y este a su vez, procure un desarrollo institucional que le permita alinear los esfuerzos interiores hacia la consolidación de los ODS desde el primer orden de gobierno.

En esta intención de apoyo, al dar trazo y congruencia de la política gubernamental de largo plazo, se concretan Objetivos, Estrategias,

Líneas de Acción, Metas y Aceleradores de Desarrollo de acuerdo al grado orientativo de los ODS, estratificado —en específico— en la Dimensión Transversal del Objetivo Internacional núm. 17, Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar las Alianzas, y núm. 10. Disminuir la Desigualdad, que se encumbra con el enlace para fortalecer las Dimensiones restantes en materia Social, Territorial, Económica y de Seguridad.

La participación sustancial institucional enmarca la acción de planeación del desarrollo sustentable, enfocado al apoyo técnico del gobierno municipal y a su fortalecimiento institucional, a través del Instituto Hacendario del Estado de México, como factor sustancial que coadyuva en el desempeño y mejoramiento continuo del modelo de operación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado con los municipios de manera material, centrado en funciones básicas de Vinculación y coordinación estratégica intergubernamental; Identificación de los factores generadores del conocimiento técnico y funcional hacendario; Estandarización y normativización hacendaria; y Formación de Cuadros profesionales⁸ para coadyuvar en el desarrollo de la función institucional de manera estratégica.



⁸ En tal conjetura, es el servidor público, -llámese funcionario-, el encargado desempeñar con actitud proactiva y aptitud técnica, el ejercicio de la función hacendaria, salvaguardar los recursos públicos del erario y procurar el desarrollo y gestión local con visión futuro. El servidor público cumple y opera la función pública, ejerce la acción dentro del aparato gubernamental, siendo además, participe de un sistema en el que se gesta el conocimiento -de la práctica hacendaria- y aparece -en una hipótesis previa- como el elemento capaz de fortalecer la hacienda pública municipal y por tanto, transformar a la sociedad, con avances sustentables y de desarrollos económicos de las localidades - municipios-, bajo una visión de futuro y en vísperas de alcanzar los índices de desarrollo humano decretados por la Naciones Unidas.

Cuadro 1
Propuesta institucional para el fortalecimiento municipal

Objetivo para el Desarrollo Sostenible (ODS)	Núm. 17. Alianzas para lograr los objetivos	
Objetivos propuestos por el sector	a) Municipios más fuertes b) Fortalecimiento Municipal c) Municipalismo para el desarrollo local d) Coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios.	
Estrategia	Líneas de Acción	Metas
a) Impulsar la capacitación y la certificación hacendaria de los servidores públicos estatales y municipales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificar a funcionarios en Normas Institucionales de competencia laboral. 2. Promover la participación de servidores públicos en actividades de capacitación, formación y profesionalización en materia hacendaria. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificación en Normas Institucionales de Competencia Laboral a servidores públicos. 2. Desarrollo de Normas Institucionales de competencia laboral. 3. Impartición de cursos y talleres para la formación y actualización de los servidores públicos en materia hacendaria. 4. Realización de diplomados para la profesionalización del servidor público hacendaria. 5. Impartir la Maestría en Hacienda Pública
b) Generar información sobre la hacienda pública municipal.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir a la modernización y mejora de la hacienda pública municipal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de estudios e investigaciones en materia hacendaria. 2. Asesoría, asistencia técnica y administrativa a los municipios para eficientar la gestión hacendaria municipal. 3. Diseñar programas e instrumentos para la modernización de las haciendas públicas municipales. 4. Asesoría, asistencia técnica y consultoría para el desarrollo e implementación de proyectos de intermunicipalidad.
c) Fortalecer el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria como mecanismo para articular y potenciar acciones y recursos intergubernamentales que impulsen el desarrollo regional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar la participación de los servidores públicos en los diversos órganos y foros instituidos para unificar propuestas y difundir e intercambiar información que incida en el mejor desempeño municipal. 2. Consolidar una plataforma de información estratégica para generar mayor conocimiento en el desarrollo y toma de decisiones relacionadas con las políticas y programas municipales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organizar y celebrar reuniones para la formulación de propuestas consensadas y de análisis sobre temas específicos para el desarrollo institucional y hacendaria de los municipios. 2. Elaborar y publicar investigaciones y estudios hacendarios para contribuir a la modernización y mejora de la hacienda pública municipal. 3. Generar, mantener y/o ampliar vínculos con instituciones y organismos estatales, nacionales e internacionales para impulsar el intercambio de información en materia hacendaria.
d) Apoyar la actualización aplicación del marco jurídico para impulsar la autonomía financiera y el desarrollo de las capacidades institucionales y de gestión de los municipios.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar la integración de las propuestas unificadas de reformas al marco jurídico hacendaria municipal. 2. Consolidar los mecanismos de colaboración estado municipio en materia de integración y actualización de instrumentos jurídico-administrativos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integrar anualmente los proyectos de reformas o adiciones a la Ley de Ingresos de los municipios y otros ordenamientos jurídicos. 2. Asesorar a los municipios en materia jurídica, administrativa y hacendaria.

Fuente: Elaboración propia con base en propuesta institucional para la elaboración del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-203, Secretaría de Finanzas, Instituto Hacendaria, Enero, 2018.

Así el planteamiento orientativo del desarrollo internacional cifrado en ODS, se funda en una estrategia local que incide en el sector encargado de procurar el fortalecimiento institucional del gobierno local.

Recursos consultados:

- Anaya Huertas. Alejandro. México ni dictadura perfecta ni Estado fallido. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. 2014.
- Deloya Cobián, Guillermo. ODS, la nueva cara del municipio mexicano, 05 de julio de 2017. Recuperado de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/ods-la-nueva-cara-del-municipio-mexicano>, 23-01-2018.
- Prakash, Assem y Jeffrey A. Hart, (editores) Responding to globalization, New York, Routledge, 2000.
- Victoria Marín, Alfredo Carlos. El fortalecimiento de los Gobiernos estatales y municipales en México: El Capitulo Hacendario. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas. 2005.
- Comité de Planeación del Estado de México, COPLADEM. Fase de Estrategia en la construcción del Plan de Desarrollo del Estado de México 2018-2023.Requerimiento Estratégico, Documento de Trabajo, Instituto Hacendario del Estado de México. Enero 2018.



Agenda Hacendaria Municipal

Mes	Fecha	Obligación	Fundamento legal	Responsable
Marzo, abril y mayo	El día 30 fecha limite	Presentación del Informe Mensual (Previa entrega oportuna a el o los Síndicos, a fin de que se revise y se formulen observaciones).	LFSEM (Art. 32) LOMEM (Art. 95, Fracc. XXI) CFEMYM (Art. 350)	Tesorería Sindicatura
Marzo	Dentro de los primeros diecisiete días de cada mes	Cobro de los impuestos sobre diversiones, juegos y espectáculos Públicos de contribuyentes habituales.	CFEMYM (Art. 124)	Tesorería
Marzo y abril	Del 1 al 30	Informar que sobre la aplicación de los fondos les sea requerida, con la finalidad de que la Secretaría informe lo conducente a las dependencias federales competentes.	CFEMYM (Art. 235)	Ayuntamientos Tesorería
Marzo, abril y mayo	Del 1 al 30	Enviar el informe de los programas presupuestarios, para la revisión, seguimiento y evaluación del desempeño del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los proyectos.	CFEMYM (Art. 327-A)	UIPPE Tesorería
Marzo	Del 1 al 30	Cobro del impuesto predial.	CFEMYM (Art. 112, tercer párrafo)	Tesorería
Mayo	El día 30 fecha limite	Dar a conocer las disposiciones que se aprueben en materia de planeación, programación, presupuestación, evaluación y contabilidad gubernamental.	CFEMYM (Art. 294, segundo párrafo)	

	Obligación anual.
	Obligación mensual.
	Obligación bimestral.
	Obligación trimestral.

Marco Normativo Estatal	
LFSEM	Ley de Fiscalización Superior del Estado de México
LOMEM	Ley Orgánica Municipal del Estado de México
CFEMYM	Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Información adicional

Fecha	Obligación y responsable	Marco normativo
Mensualmente	Reportar el avance programático y presupuestal. Responsable: UIPPE.	RLPEMyM, Art. 19 Fracc. VI
Mensualmente	Consolidar conjuntamente con la Tesorería el informe de avance del Ejercicio de los recursos financieros que debe ser enviado al Órgano Superior de Fiscalización. Responsable: UIPPE.	RLPEMyM, Art. 20, fracc. V, Inciso b
Mensual y trimestral	Reportar a la Secretaría por conducto de la Dirección General de Planeación y Gasto Público, el avance programático y presupuestal de las metas contenidas en el programa anual. Responsable: UIPPE.	RLPEMyM, Art. 19, fracc. VI, Inciso c
Mensualmente	Enterar sobre los montos del FAFEF. Responsable: SHCP.	LCF, Art. 46, segundo párrafo
Durante los últimos 5 días hábiles de cada mes	Los recursos del FEFOM, se radicarán a los ayuntamientos en partes iguales durante el período de enero a octubre de 2018. Responsable: La secretaria.	PEGEM, Art. 58
A más tardar el último día hábil del mes de marzo de 2019	Los recursos no aplicados y no comprobados serán reintegrados a la Subsecretaría de Tesorería del Gobierno del Estado de México.	PEGEM, Art. 63
A más tardar en los meses de marzo y octubre	Mantener actualizado un registro municipal de prestadores de servicios turísticos, e informar a la Secretaría, para la actualización del Registro Estatal de Prestadores de Servicios Turísticos. Responsable: Los municipios a través de los ayuntamientos.	CAEM, Art. 4.6, fracc. X
Dentro de un plazo de 3 meses	Los planes de desarrollo se formularán, aprobarán y publicarán, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno. Su vigencia se circunscribirá al período constitucional o hasta la publicación del plan de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno. Responsable: Presidente Municipal.	LPPEMyM, Art. 22

Marco Normativo Federal	
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental

Marco Normativo Estatal	
CFEMYM	Código Financiero del Estado de México y Municipios.
CAEM	Código Administrativo del Estado de México.
RLPEMyM	Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
PEGEM	Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2018
LPPEMyM	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Información adicional

Fecha	Obligación y responsable	Marco normativo
Trimestralmente	El Programa Anual de actividades autorizado a cada dependencia y entidad, vinculado al presupuesto por programas, será evaluado por las dependencias globalizadoras en función de sus resultados y avances cuantitativos y cualitativos, a través del Sistema Integral de Evaluación del Desempeño y de Presupuesto por Programas.	RLPEMyM, Art. 74
Trimestralmente	Enviar a las entidades federativas información sobre la aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, en las obras y acciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal que beneficien directamente a la población en rezago social y pobreza extrema para que por su conducto se incluya en los informes trimestrales a que se refieren los artículos 48 de la Ley de Coordinación Fiscal y 46 y 47 de la LCG. Responsable: Municipios.	LGCG, Art. 75
A más tardar el último día hábil de marzo	Se revisarán y, en su caso, se actualizarán los indicadores de los fondos de aportaciones federales y de los programas y convenios a través de los cuales se transfieran recursos federales. Los indicadores actualizados deberán incluirse en los informes trimestrales y en las cuentas públicas.	LGCG, Art. 80
A más tardar el último día hábil de marzo	Presentar el documento que contiene la planeación de los programas y proyectos de inversión.	RLFPRH, Art. 44, Fracc. II
Trimestralmente	Informar a sus habitantes los avances del ejercicio de los recursos trimestralmente y al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados; al menos a través de la página oficial de Internet de la entidad federativa, conforme a los lineamientos de información pública del Consejo Nacional de Armonización Contable. Responsable: Municipios.	LCF, Art. 33, letra A, fracc. II, inciso c
Trimestralmente y al término de cada ejercicio	Informar a sus habitantes, entre otros medios, a través de la página oficial de Internet de la entidad correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de este Fondo. Lo anterior, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.	LCF, Art. 44, tercer párrafo

Marco Normativo Federal	
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
RLFPRH	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Marco Normativo Estatal	
LPemyM	Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
CAEM	Código Administrativo del Estado de México.
RLPEMyM	Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

CATÁLOGO DE INVESTIGACIONES HACENDARIAS

FONDO EDITORIAL DE LIBROS QUE CONTRIBUYEN AL
ESTUDIO Y ARGUMENTO COGNITIVO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

www.ihaem.org

Biblioteca

BIBLIOTECA HACENDARIA
CENTRO DE INFORMACION
Y CONSULTA



Hacendaria

Visítanos

Las publicaciones editadas por el Instituto Hacendario del Estado de México, están disponibles en la Biblioteca Hacendaria.

Ubicación calle Federalismo núm. 103, entre Libertad y Fraternidad, col. Santiago Tlaxomulco Centro, Toluca de Lerdo, C.P. 50280, segundo piso.
Teléfono: 236 05 40, exts.: 1231 y 1243.

Horario de atención: de 9:00 a 18:00 horas.

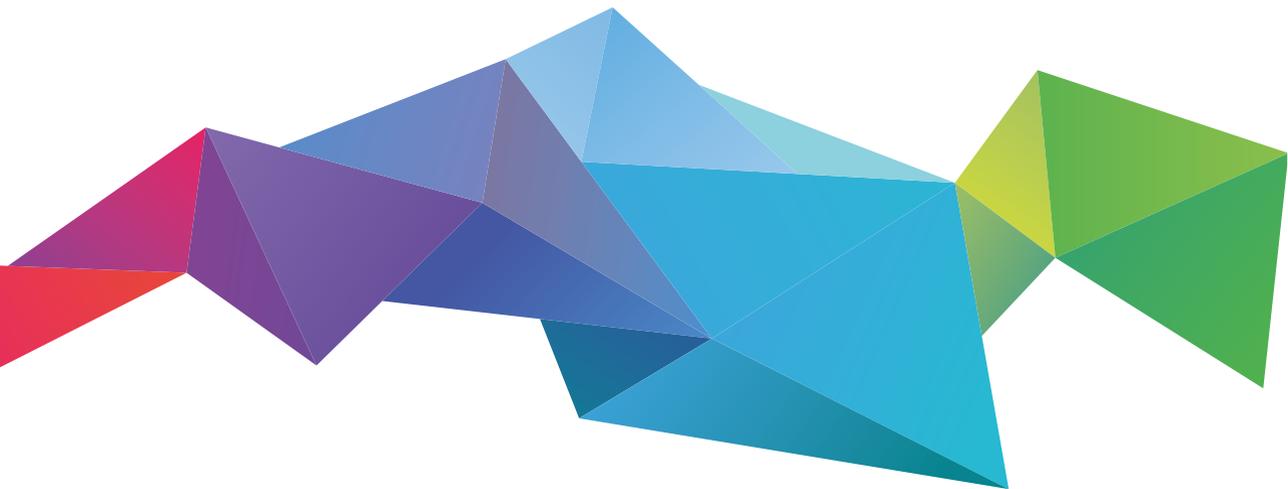
9a

Promoción

de la Maestría

**en Hacienda
Pública**

**Continuamos formando servidores públicos
hacendarios en la educación de posgrado.**



Envíanos tu artículo a:

foro.hacendario@ihaem.org

En temas relacionados con hacienda pública, administración pública, finanzas públicas, derecho fiscal, derecho financiero, derecho presupuestal, recaudación, cobranza, fiscalización, iniciativas de legislación y normatividad hacendaria, planeación, presupuestación, ejercicio del gasto, deuda pública, cuenta pública, generación de información fiscal, catastro, contabilidad gubernamental, proceso presupuestal, sistemas hacendarios, auditoría, entre otros relacionados con la actividad hacendaria de los gobiernos locales.

Las publicación de artículos se realizará con base en lineamientos editoriales internos del Consejo Editorial del Instituto Hacendario y del Gobierno del Estado de México.



 Revista

Publicación Trimestral del Instituto Hacendario del Estado de México.



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.