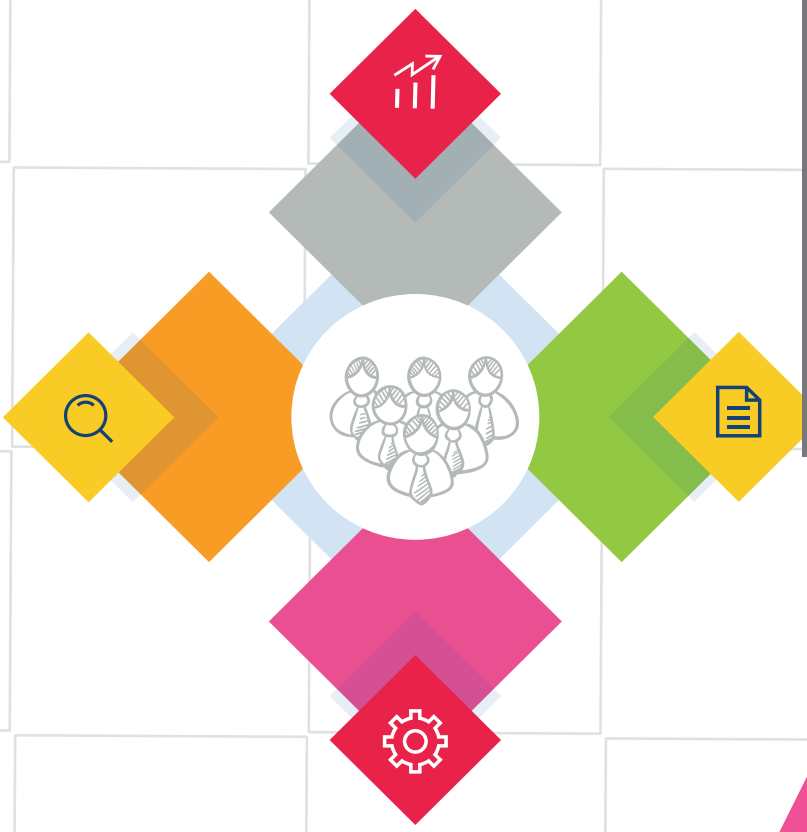
FORO HACENDARIO

Publicación trimestral del Instituto Hacendario del Estado de México.
Julio-septiembre, número 82, año 20.

Impulso al federalismo y desarrollo municipal: análisis e intervención de la práctica institucional

Dictaminación técnica y metodológica: estrategia institucional para la generación de investigación hacendaria 2020

Análisis de datos estadísticos municipales del impuesto predial del Estado de México del periodo 2010 al 2018



El Instituto Hacendario del Estado de México en desarrollo de su programa editorial de investigación 2020, edita tres nuevas guías técnicas:

1. Guía práctica de la taxonomía organizacional y del factor humano que interviene en la administración pública municipal del Estado de México

2. Guía para la evaluación de consistencia y resultados de acuerdo a criterios y procedimientos de la SHCP y del CONEVAL: metodología aplicada a municipios del Estado de México

3. Guía para la gestión tributaria municipal: elementos técnicos básicos

Foro Hacendario

Consejo Directivo

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

Subcomité Editorial

Felipe J. Serrano Llarena, Presidente
Joaquín R. Iracheta Cenecorta, Secretario
Laura Marina Hernández Moreno, Vocal
José Ramón Albarrán y Mora, Vocal
Erick Sevilla López, Vocal
Ricardo Peña Rosales, Vocal

Coordinación Editorial

Francisco Curiel Neri

Cuidado de la edición y diseño

Minerva Ayala Jiménez

Fotografía de Portada
IHAEM

Número de autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
CE: 207/09/21/20

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO

Foro Hacendario, año 20, núm. 82, Julio-septiembre 2020, es una publicación trimestral editada por el Instituto Hacendario del Estado de México, con domicilio en calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, Centro, C. P. 50280, Toluca, Estado de México. Teléfono: (722) 236 05 40. Sitio web: http://ihaem.edomex.gob.mx Correo electrónico: foro.hacendario@ihaem.org

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

Impresa con un tiraje de 250 ejemplares.

Contenido

Editorial
Felipe J. Serrano Llarena
Vocal Ejecutivo
3

Impulso al federalismo y desarrollo municipal: análisis e intervención de la práctica institucional
Manuel Morquecho Balderas
4

Dictaminación técnica y metodológica: estrategia institucional para la generación de investigación hacendaria 2020
Coordinación Editorial
18

El gobierno digital en la gestión municipal algunas ideas para su aprovechamiento
Ady Patricia Carrera Hernández
Abstrac
23

La ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México
Juan Carlos García Durán
Abstrac
26

Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses: Evaluación 2017
María Gabriela Martínez Tiburcio
Abstrac
30

Análisis de datos estadísticos municipales del impuesto predial del Estado de México del periodo 2010 al 2018
Richard Ángel Mondragón Aguilar
34

Editorial

Con el propósito de fortalecer los cuadros profesionales de servidores públicos, el Instituto Hacendario del Estado de México emite su publicación Foro Hacendario, la cual integra información especializada para las haciendas públicas municipales, difunde prácticas exitosas, temas de valor público y conocimiento técnico hacendario.

La edición 82 apertura su contenido con el Análisis de la gestión institucional del programa presupuestario denominado Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal, a fin de reflexionar sobre la actuación institucional, caracterizar el escenario actual y esgrimir el diseño práctico de intervención institucional sostenible del IHAEM.

El segundo texto presenta las acciones del Comité de Dictaminación Técnica y Metodológica de Proyectos de Investigación en 2020 y en particular del proceso de generación de conocimiento hacendario, a través de la investigación como labor estratégica institucional que busca contribuir a la modernización y mejora de la hacienda pública, y facilitar la atención de circunstancias que apremian el actuar de las alcaldías.

Presenta el planteamiento de la investigación Gobierno digital en la gestión municipal, algunas ideas para su aprovechamiento, misma que presenta un análisis de la estrategia de gobierno digital como un mecanismo para mejorar la gestión municipal, ilustra las distintas alternativas que existen para que los ayuntamientos puedan usarla y ofrece un conjunto de propuestas para la adopción de una política pública que a nivel estatal apoye la incorporación de las administraciones locales mexiquenses a los beneficios del gobierno digital.

Se añade la aportación de la investigación La ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México.

Se inscribe la propuesta de Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses: Evaluación 2017, y la identificación de algunas posibles acciones de política pública, orientadas a mejorar las finanzas públicas municipales.

Completa el número, un análisis de datos estadísticos municipales del impuesto predial del Estado de México del periodo 2010 al 2018.

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.

Felipe J. Serrano Llarena
Vocal Ejecutivo

Impulso al federalismo y desarrollo municipal: análisis e intervención de la práctica institucional

Manuel Morquecho Balderas

A casi dos décadas del inicio de actividades del Instituto Hacendario del Estado de México, quien opera, desarrolla y actualiza el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado con sus municipios, aunado a la responsabilidad de atender el programa presupuestario Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios, sugiere el análisis y reflexión de la actuación institucional, caracterizar el escenario actual y esgrimir el diseño práctico de intervención institucional sostenible.

Palabras clave. Antecedentes institucionales, caracterización y estado actual del escenario municipal, evolución de la situación, práctica de atención institucional, diseño de intervención estratégica proactiva, y propósito sustantivo de la intervención.

Antecedentes institucionales

Se reconoce a la hacienda municipal como la base fundamental sobre las que se apoya la administración municipal al generar, gestionar y optimizar los recursos financieros que soportan las acciones gubernamentales para promover el desarrollo sostenible, por ello, resulta trascendente que los servidores públicos responsables de dichas funciones, tareas y áreas, asuman responsablemente y con competencia técnica las obligaciones fiscales y financieras en los diferentes ámbitos de gobierno, además de dar cumplimiento de la normatividad y observen los mecanismos que las regulan.

Bajo este escenario, el Gobierno del Estado de México, asume dicho compromiso explícitamente en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, para implementar y convertir en práctica cotidiana el eje Impulso del Federalismo y Desarrollo Municipal, configurando el objetivo estratégico de establecer una nueva relación con los municipios a partir de los instrumentos político institucionales y de coordinación, que les asigna el orden jurídico, para elevar su capacidad de gestión pública frente a los ciudadanos.

De este modo, a iniciativa del Ejecutivo Estatal, se crea el Instituto Hacendario del Estado de México, IHAEM, con el objeto de operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus municipios.

El perfil natural que posee, integra características esenciales de carácter técnico y accionar plural, incluyente, democrático y sostenible, lo que, sin duda contribuye activamente en desarrollar, mantener y alinearse hacia una consolidación institucional permanente entre los

gobiernos municipales y el propio Estado, siendo aquellos quienes han legitimado una mayor competencia facultativa hacendaria en sus años de existencia, mediante la participación proactiva en beneficios de las haciendas públicas.

Al efecto, resulta importante considerar y ratificar el antecedente que fue plasmado en el proyecto de decreto de creación, que señala:

> *"…la necesidad de lograr municipios fortalecidos, para que éstos tengan una mayor capacidad de respuesta y atención a las necesidades de su población. Siendo indispensable una eficiente coordinación y colaboración entre el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, que coadyuve a alcanzar el desarrollo sostenido y sustentable de la Entidad."*
>
> *Agrega que "la coordinación en materia hacendaria ha servido como instrumento para facilitar la recaudación de los recursos correspondientes al municipio; sin embargo, es necesario fortalecer las haciendas públicas municipales con el objeto de que, en el marco de la planeación estatal, se establezcan las políticas y acciones necesarias para lograr la eficacia recaudatoria. Por tanto, ahora se proponen mecanismos tendientes a eficientar las labores de recaudación, fiscalización y comprobación de ambos órdenes de gobierno."*

Añade:

> *"la necesidad impostergable de que las haciendas municipales se fortalezcan con mayores atribuciones para obtener mayores ingresos propios, y que los mismos sean administrados con mayor claridad y eficacia."*
>
> *Para ello, propone como estrategia "el fortalecimiento de la coordinación fiscal con las administraciones municipales e intensificar las relaciones con los municipios, con el fin de mejorar los procesos de recaudación, fiscalización de los impuestos y derechos municipales."*
>
> *"… teniendo como mandato principal la búsqueda de haciendas municipales con la suficiencia de recursos necesaria para hacer frente a las crecientes demandas de su población, siempre con respeto irrestricto a ese orden de gobierno en congruencia con el mandato constitucional del espíritu y la letra de la reciente [última] reforma al artículo 115 de la Constitución Federal."*
>
> *Puntualiza que, "con esta reforma se pretende crear un órgano que involucre de manera democrática a todos y cada uno de los municipios que integran la Entidad y a las autoridades responsables del Gobierno del Estado,*

> *de tal suerte que las resoluciones* adoptadas en su seno logren generar una adecuada armonía en el desarrollo integral de las haciendas municipales."

Al 2020, el gobierno estatal reconoce la importancia de continuar trabajando de manera coordinada con los municipios toda vez que son quienes tienen el primer contacto con la población para conocer sus principales necesidades. Por eso se trabaja estrechamente con ellos, con el fin de establecer políticas públicas alineadas con las estrategias y objetivos de largo plazo, que permitan crear un mejor Estado de México (PDEM, 2017: 290), y es en este espacio donde la actividad institucional del IHAEM, en su calidad de órgano técnico creado por servicio, emprende su labor en pro de continuar fortaleciendo las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Caracterización del escenario municipal

En el proceso de modernización y mejora de la hacienda pública en el Estado de México que se ha venido gestando, se observa cierta debilidad en las capacidades institucionales de las administraciones municipales, lo que les impide alcanzar sus objetivos de desarrollo sostenible, derivadas de la inicial institucionalización de sus funciones y procesos de trabajo al inicio del periodo constitucional, desconocimiento de estrategias directivas y tácticas operacionales, aunada a la falta de profesionalización y certificación de competencia laboral de los servidores públicos municipales; escasa captación de ingresos propios y alta dependencia de los recursos trasferidos, limitado manejo de nuevas tecnologías de la información y comunicación para mejorar sus trámites y servicios, débiles sistemas administrativos, operativos y de control interno, y elevada rotación de personal.

En apoyo para el fortalecimiento y en algunos casos consolidación de dichas capacidades institucionales de los municipios, el IHAEM brinda el acompañamiento técnico, a través de cuatro ejes estratégicos: coordinación de operación regional, actualización coordinada del marco jurídico hacendario; profesionalización y capacitación hacendaria; y generación y difusión de información, estudios y proyectos; con el propósito de continuar contribuyendo de manera permanente en emprender tareas de mejora continua.

> *Al efecto, se reflexiona acerca del concepto de capacidad estatal, también denominado capacidad institucional, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa; ésta se puede considerar que ha sido un concepto que se ha redefinido en distintos momentos del tiempo (De Alba y Gómez, 2010: 52; Rosas, 2008: 121).*
>
> *Ospina (2002) y Rosas (2008) identifican cuatro tipos de interpretaciones (categorías) de la capacidad institucional: la idea de capacidad como proceso, ésta incluye los esfuerzos por mejorar la capacidad; la capacidad como producto o resultado de un proceso, comprende las habilidades producidas;*

la capacidad indicada, se refiere al potencial para cumplir las tareas; y la capacidad efectiva, alude a la actuación del gobierno o su desempeño. Estas cuatro interpretaciones de capacidad institucional, apuntan a la diferencia conceptual entre la capacidad institucional en sí misma, y las intervenciones para lograr esta capacidad (Ospina, 2002: 2).

Pero ¿qué es la capacidad institucional?, es realizar tareas apropiadas de manera efectiva, eficiente y sostenible. (Grindle y Hilderbrand 1995: 445)

Ya desde una perspectiva gubernamental, Carrera y Rivera (2012), definen la capacidad institucional como las habilidades del sector público para llevar a cabo sus funciones y responsabilidad de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura y recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores del sector privado y social. Para fines de este artículo, se utilizará esta definición.

El discurso sobre la capacidad del sector público se caracteriza por su tono normativo: la capacidad institucional es una aspiración, es algo que se busca mejorar constantemente. El concepto se asocia con la idea de que, a mayor capacidad, mayor posibilidad de avanzar hacia el desarrollo sostenible (Ospina, 2002: 3).

La construcción de capacidad institucional o desarrollo de capacidades es el proceso por el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades aumentan sus habilidades para realizar funciones básicas (Milèn 2001: 5), resolver problemas, definir y alcanzar objetivos; además de comprender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto amplio y de manera sostenible.

Considerando lo descrito, la construcción de capacidad puede definirse como el proceso mediante el cual individuos, organizaciones, instituciones, gobierno y sociedad mejoran sus habilidades para identificar, atender y satisfacer sus necesidades de manera efectiva, eficaz y sostenible.

Grindle y Hilderbrand (1995, 461) señalan que construir una capacidad estatal efectiva significa desarrollo continuo y efectivo de utilización de recursos humanos, gestión constructiva de organización orientada a resultados, contextos institucionales que facilitan la resolución de problemas, además de contar con condiciones económicas, políticas y sociales que ayudan a mantener esa capacidad.

Los componentes de la capacidad institucional se integra de diversos componentes, y el número de éstos varía entre los distintos autores y estudiosos de ésta. Grindle (1996, citada por Repetto 2004: 13) presenta cuatro dimensiones que la constituyen:

I. Capacidad administrativa: es la habilidad que tienen los gobiernos para llevar a cabo la entrega de bienes y servicios.
II. Capacidad técnica: es la habilidad de los gobiernos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica.
III. Capacidad política: es la habilidad del gobierno para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, e incorporar la participación social en las decisiones y resolución de conflictos.
IV. Capacidad institucional: es la habilidad de los gobiernos para poner y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica.

Por su parte, Repetto (2004: 13) y Rosas (2008: 129) consideran que las capacidades administrativas y políticas son los componentes fundamentales de la capacidad estatal, aunque de manera muy agregada; en virtud de que las cuestiones relacionadas con el manejo macroeconómico, así como el resto de las políticas públicas, no son inherentemente a las aptitudes técnicas de los funcionarios públicos, es decir, se requiere del aspecto político, y que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal, sino también del conocimiento técnico.

Otra propuesta es la que presentan Carrera y Rivera (2012), y Carrera y Martínez (2016), en los que se establece que la capacidad institucional o capacidad estatal, está integrada por áreas temáticas: dimensión jurídica - normativa, dimensión administrativa, participación ciudadana (política) y dimensión financiera (elementos relacionados con ingresos, deuda, y egresos municipales).

Estado actual del escenario municipal

Se advierte que la situación prioritaria a resolver en ámbito local, es la consolidación de municipios autosuficientes con finanzas sanas -como línea base- en virtud de que si no se dispone de recursos suficientes se disminuye la posibilidad de un desarrollo sostenible y viable en el espacio regional. Al mejorar las condiciones financieras de los gobiernos locales y la toma de decisiones basadas en datos estadísticos, económicos y financieros se conforma una plataforma real sobre la cual operar.

En el aspecto financiero de origen existe una enorme brecha entre las obligaciones asumidas por los municipios -las responsabilidades constitucionales y derivadas que deben cumplir- y los recursos con los que dispone. Particularmente en México, en las últimas décadas, se ha ido gestando una incremental dependencia de los recursos trasferidos, emanados de la coordinación fiscal, ante la evidente crisis de los gobiernos locales en esta materia, provocada por la lenta consolidación de la capacidad institucional para operar y proyectar el desarrollo sostenible.

Bajo este escenario, el Estado de México impulsa y asiste técnicamente por servicio el desarrollo de las capacidades institucionales de los gobiernos locales en el marco del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, fomentado la modernización y mejora de la gestión pública hacendaria municipal a través de la vinculación interinstitucional proactiva, la formación, profesionalización, certificación de competencia laboral y permanente actualización de conocimientos del activo humano, el acompañamiento a través de la asistencia técnica y asesoría especializada, así como de la elaboración y difusión de productos editoriales de investigación, divulgación de mejores prácticas hacendarias, normativización de procedimientos y procesos sustantivos hacendarios, además de la habilitación consensuada de la legislación fiscal del ámbito estatal y municipal.

Evolución de la situación

Dada la trascendencia e impacto de contar con una eficiente gestión hacendaria municipal, se realiza un análisis de las actuales condiciones generales de los gobiernos municipales, en materia hacendaria y financiera; elementos sustantivos para la gestión incremental de la capacidad institucional en virtud de la evidente falta de recursos, escasez técnica, dominio cognitivo de los desempeños y funciones a cargo de los servidores públicos, aunado al inadecuado esfuerzo fiscal que realizan.

Es evidente que el atraso que presenta la mayoría de los municipios actualmente, hace imposible pensar en un cambio sustancial, si no se parte del impulso y mejora de sus estructuras organizacionales, profesionalización y certificación de competencia laboral de al menos los perfiles directivos y funcionales clave, establecimiento o mejora de procedimientos sustanciales administrativos, políticas y estrategias de vinculación con la ciudadanía que promuevan la gobernanza, cifrados en una eficiente prestación de servicios.

Práctica de atención institucional

Una de las líneas sustantivas del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México atiende la permanente revisión y actualización de la legislación tributaria y fiscal, a razón del impacto jurídico y económico que tiene en las haciendas municipales.

En este contexto, las demandas ciudadanas superan la capacidad de brindar la atención necesaria por parte de los municipios, considerando como factor principal la limitación de recursos financieros, técnicos y administrativos, motivo por el cual se requiere de mejores prácticas administrativas y un esfuerzo permanente para perfeccionar los procedimientos y funciones sustantivas hacendarias.

La dinámica del Estado de México y dadas las características heterogéneas de sus municipios en los diferentes aspectos económicos, sociales, geográficos y políticos, exige la constante revisión de los ordenamientos financieros, legales y procedimentales que regulan a la hacienda pública, la cual se gesta a través de acciones que emprenden e impulsan grupos de trabajo específicos de Comisiones Temáticas, que mediante el consenso determina la viabilidad de las reformas, adiciones y/o derogaciones.

La actualización de los ordenamientos normativos y procedimentales, aunado con la alta rotación de los servidores públicos municipales, incrementan la necesidad de tener un canal permanente a través del cual se les proporcione guías técnicas, información estadística, asistencia técnica, asesoría jurídica y opiniones especializadas, además de herramientas técnicas y sistemas informáticos para coadyuvar en la capacidad institucional y dar solución a las diferentes problemáticas de cada municipio.

La vinculación con instituciones y organismos estatales, nacionales e internacionales, se brinda de manera permanente, identificando temas actuales y de interés para los municipios congruentes a la situación municipal. Se oferta y fomenta el uso de las tecnologías de la información y comunicación para habilitar y operar funciones clave de la hacienda pública como es la administración tributaria y la estructuración del sistema de presupuestal, además de promover y difundir información hacendaria de interés municipal, organización de reuniones hacendarias y registro de los servidores públicos hacendarios que asisten a los diferentes foros de profesionalización.

Ante la expectativa de mejora en la atención a la demanda ciudadana y consolidación de la gobernanza hacendaria, se incrementa la capacitación, evaluación y certificación de competencia laboral de los servidores públicos en activo, adicional a las propuestas para generar nuevas normas institucionales de competencia laboral, relacionadas de manera sustantiva o indirecta con la función hacendaria, y con los perfiles o funciones estratégicas municipales clave.

En el proceso de modernización y mejora de las haciendas públicas, se ha fortalecido e incrementado el desarrollo líneas de investigación especializada para brindar a servidores públicos herramientas técnico-administrativas, edición de libros y una revista técnica de divulgación sobre temas hacendarios, que promueven el conocimiento y autoestudio, además de documentos e información técnica y estadística que contribuyen a la innovación de la hacienda pública, acompañada de la asistencia técnica.

No obstante, la globalización detona un mayor desarrollo en determinado tipo de municipios, mismos que empiezan a presentar un panorama diferente y particularmente, en ellos se concentra la mayor parte de la población, lo que representa un reto por enfrentar actualmente.

Con este análisis, se evidencia que la estrategia viable a seguir es consolidar los puntos positivos desarrollados en los procesos de mejora continua y afianzar además las innovaciones en la administración de ciudades y buscar su implementación en el resto de los municipios, para que con la intervención del Sistema de Coordinación Hacendaria se fortalezcan las capacidades institucionales que la actualidad demanda en el gobierno local.

Diseño de intervención actual

El desarrollo del Estado de México requiere una visión integral y, por tanto, la incorporación de objetivos que por su naturaleza y relevancia no están vinculados directamente a una dependencia, estos son los objetivos transversales en la medida que trascienden y se interconecten con toda la administración pública. (PDEM 2017: 255)

Por medio de la transversalidad se asegura el compromiso efectivo del Gobierno del Estado de México para trabajar de manera coordinada y evitar la duplicidad de esfuerzos, enfocar y canalizar recursos, creando sinergias. Los ejes transversales en los que se enfoca la actual administración son Igualdad de género; Gobierno capaz y responsable; y Conectividad y tecnologías para el buen gobierno. (Ídem)

Estos ejes son considerados transversales toda vez que corresponden a tareas fundamentales propias de todas las instancias del gobierno. Particularmente, el tercer eje se basa en el reconocimiento de políticas públicas multidimensionales y articuladas de diversas instancias de gobierno, el sector privado y la sociedad para lograr acciones que potencialicen los esfuerzos donde la conectividad, a través de la tecnología, que juega un papel fundamental para consolidar un gobierno moderno. (Ídem)

De igual forma, el pilar transversal del PDEM 2017-2023, hace una contribución importante al cumplimiento de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de los 17 promovidos por la ONU, específicamente en el 17 que busca fortalecer los medios de implementación y revitalizar las Alianzas para el Desarrollo Sostenible. (Ídem)

El programa presupuestario en análisis que identifica al Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal se integra por cuatro proyectos sustantivos que se ubican en el Eje 3: Conectividad y tecnología para el buen gobierno:

- Coordinación de operación regional.
- Actualización coordinada del marco jurídico hacendario.

- Profesionalización y capacitación hacendaria.
- Generación y difusión de información de información, estudios y proyectos.

Que cubren el objetivo 5.9. Fortalecer alianzas para lograr objetivos, a través de cuatro estrategias, las cuales están vinculadas con las metas de la Agenda 2030 por su contribución directa:

- 5.9.1. Desarrollar mecanismos para lograr una coordinación y alineación estratégica en los distintos órdenes de gobierno.
- 5.9.2. Incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo delas capacidades institucionales de los municipios.
- 5.9.3. Fortalecer las finanzas públicas municipales.
- 5.9.4. Impulsar la profesionalización de los servidores públicos.

Intervención estratégica y proactiva

En la operación del programa Impulso al Federalismo y Desarrollo Municipal se desarrollan diversas acciones para coadyuvar en el mejoramiento de las capacidades institucionales de las haciendas públicas municipales, señalando aquellas que generan impactos y proveen mayores resultados:

- Promover la participación de los servidores públicos estatales y municipales de la entidad en el fortalecimiento y consolidación del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria; registrando la asistencia y participación en las reuniones de vinculación hacendarias que promueve.
- Realizar visitas de trabajo a los municipios en las que se promueven y difunden productos, herramientas técnicas, sistemas y servicios institucionales, con el objeto de dar acompañamiento, coordinar acciones conjuntas, además de brindar información y asistencia técnica para la implementación de los productos y servicios que en materia hacendaria se ofrece.
- Generar, mantener y ampliar vínculos estratégicos con instituciones y organismos estatales, nacionales e internacionales para impulsar el intercambio de información académica, de investigación y de experiencias en materia hacendaria, con la finalidad de innovar, modernizar y fortalecer la capacidad institucional de las administraciones municipales.
- Elaborar el proyecto unificado y consensado de Ley de Ingresos de los Municipios; así como gestionar y coordinar la participación institucional, municipal y estatal para la definición de reformas, adiciones y/o derogaciones al Código Financiero del Estado de México y Municipios, y otros ordenamientos jurídicos; ello, dada la importancia de planear la actividad financiera del ámbito municipal para el siguiente ejercicio fiscal. Además de definir los instrumentos jurídico-administrativos para su gestión, con el objeto de preparar el escenario en el que emprenderán sus acciones las administraciones municipales, por lo que en coordinación con servidores públicos hacendarios de los

125 municipios, representantes de dependencias estatales y del poder legislativo del Estado, que forman parte de las comisiones temáticas, se trabaja para formular las propuestas de modificación al marco normativo y los proyectos unificados.

- Promover la asistencia de servidores públicos a las actividades de divulgación, capacitación y de profesionalización en materia hacendaria, para formar servidores públicos habilitados y con conocimiento en técnicas de administración para el manejo y operación adecuado de la hacienda pública, contribuyendo particularmente al desarrollo eficiente de las funciones de recaudación, fiscalización, cobranza, planeación, presupuestación, ejercicio y control; así como sensibilizar el desarrollo de habilidades blandas que faculten un cambio de actitud, para generar y poner en práctica acciones innovadoras que propicien un crecimiento personal, mayor integración y mejora en el rendimiento individual y organizacional, por ello, el compromiso institucional indiscutiblemente, es buscar y brindar herramientas que faciliten el quehacer de los servidores públicos municipales en sus responsabilidades, apoyándose a través de esta estrategia en el fortalecimiento del capital humano.
- Diseñar e implementar diplomados profesionalizantes y andragógicos en materia hacendaria, mismos que se encuentran alineados a las Normas Institucionales de Competencia Laboral, con el objetivo de brindar la base de conocimientos, habilidades y aptitudes a los candidatos que pretendan realizar el proceso de evaluación para la certificación.
- Certificar a funcionarios en competencias laborales a través de la Comisión Certificadora de Competencia Laboral para el Servicio Público del Estado de México, COCERTEM, dando cabal cumplimiento a las reformas en la Ley Orgánica Municipal, a través de acciones de capacitación, evaluación y certificación de los 13 principales perfiles municipales. Con esta acción, el Estado de México, se posiciona como pionero y líder en la implementación y operación del modelo de certificación de competencias en materia hacendaria en México, en virtud de las acciones efectuadas para consolidar el modelo de Gestión de Recursos Humanos por Competencias.
- Formar servidores públicos hacendarios, a nivel de posgrado a través de la Maestría en Hacienda Pública que ofrece el plantel educativo del Instituto Hacendario, el Colegio de Estudios Hacendarios del Estado de México a través de una oferta efectiva y andragógica de profesionalización especializada.
- Elaborar investigaciones y estudios hacendarios a nivel federal, estatal y municipal para contribuir a la modernización y mejora de la hacienda pública municipal; generando, además proyectos que permiten atender las necesidades relacionadas al fortalecimiento de la administración hacendaria, la profesionalización de los servidores públicos, en consecuencia, aportar a las capacidades institucionales de los gobiernos locales.
- Publicar y difundir investigaciones hacendarias para promover los conocimientos en relación a la hacienda pública, a través de la publicación de libros y una revista técnica especializada, que reseña trimestralmente temas de interés para las haciendas públicas.
- Suministrar información estadística y financiera hacendaria a los municipios, que sirvan para fundamentar la toma de decisiones en materia de planeación financiera y presupuestal, y coadyuven al mejoramiento de los métodos utilizados en materia

financiera, contable y presupuestal, con el propósito de aportar elementos que permitan una hacienda pública más eficiente y eficaz.
- Asesorar y apoyar técnica y administrativamente a las tesorerías para eficientar la gestión hacendaria municipal, lo cual, resulta fundamental para los municipios que, mediante el acompañamiento institucional, los conocimientos y experiencia compartida, incide positivamente en la implementación de políticas públicas municipales, con prospectiva hacia el desarrollo sostenible.

Cobertura

El régimen constitucional contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación; en ese espacio institucional y de gobierno se brinda el trato más frecuente del habitante con sus autoridades y se crea el clima o ambiente social en el que interactúa la sociedad y sus órganos públicos, consolidando la gobernanza. Por ello, es fundamental emprender acciones institucionales estratégicas para dar mayor solidez y fortalecer a las entidades municipales, particularmente, en sus capacidades institucionales, para posibilitar organizar de manera más eficiente el esfuerzo y las potencialidades de la comunidad hacia el desarrollo.

Actualmente, en el Estado de México se reconocen conforme lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal, 125 municipios, que establece la población de referencia, misma que corresponde a la totalidad de ayuntamientos vigentes y con actividad hacendaria en la entidad mexiquense.

Ahora bien, la coordinación hacendaria, debe ser entendida como el esquema que tiene por objeto el fortalecimiento económico de la Federación, los Estados y los municipios, así como la eficiente provisión de servicios y el logro de un desarrollo regional justo y equilibrado, mediante la redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y la descentralización y autentica federalización de funciones para una adecuada distribución de ingresos, facultades de recaudación y responsabilidades de gasto. La asignación de atribuciones y responsabilidades conlleva al mejoramiento de la colaboración administrativa y fiscal entre las tres instancias de gobierno.

Al efecto, se refiere que, en 1979, se expide el Decreto donde se da origen a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado para cumplir con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal a nivel federal dándose origen al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Más adelante, con la expedición del Código Financiero del Estado de México y Municipios, en el año de 1999, se abrogó la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México de 1986, creando el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios, cuyo objeto establece:

- Regular el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México con sus Municipios.
- Establecer las bases de cálculos para la distribución a los municipios de ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Hacendaria.
- Distribuir entre los municipios los ingresos derivados de la Coordinación Hacendaria.
- Establecer las bases de la colaboración administrativa.
- Normar el funcionamiento de los organismos en materia de Coordinación Hacendaria.

Y es en el año 2000, cuando se logran avances importantes en materia de Coordinación Hacendaria, sobresaliendo el hecho de que en la Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios de fines de noviembre, se presentó el nuevo esquema del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, acorde a las reformas realizadas al artículo 115 de la Constitución Federal, el cual fue aprobado por la Legislatura Local y publicado el 29 de diciembre de ese año, dando origen al Instituto Hacendario del Estado de México, integrando en este organismo las atribuciones que realizaban anteriormente las tres entidades de coordinación hacendaria, y agregando entre otras importantes facultades, el presentar al Gobierno del Estado un proyecto unificado de reformas, adiciones o derogaciones, disposiciones sobre ingresos de los municipios, establecida en el Código Financiero, sugeridas por los propios ayuntamientos.

De esta forma el federalismo hacendario es la forma en que las autoridades de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), se organizan para distribuirse funciones y responsabilidades, en materia de ingreso, gasto, inversión y deuda. La coordinación de funciones dentro del federalismo, por tanto, debe promover el desarrollo uniforme y la cooperación entre los órdenes de gobierno existentes.

Es así que, para determinar la población potencial, en estricto respeto a la autonomía municipal, el Gobierno del Estado de México, a través del Instituto Hacendario del Estado de México, fortalece a los 125 municipios para que ejerzan sus atribuciones, fortalezcan sus capacidades institucionales, y continúen bajo los principios de una administración enfocada a ofrecer resultados fuertes con un financiamiento responsable y eficiente; impactando positivamente en cada una de las dimensiones de la vida de los mexiquenses, trabajando de la mano, el gobierno estatal y municipal, con la asistencia técnica por servicio del propio Instituto Hacendario.

La población objetivo -derivado del análisis- se identifica en el foro de las relaciones fiscales intergubernamentales entre el gobierno del Estado de México, que opera el Instituto Hacendario y los 125 municipios; el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, es uno de los primeros en crearse, a la par con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la primera Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México publicada a finales de 1979. De acuerdo con este ordenamiento, el gobierno del Estado de México y los propios 125 gobiernos municipales, participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema por medio de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del IHAEM.

El IHAEM, constituye el ente de apoyo técnico en el marco del estado de derecho, en estricto apego a la soberanía estatal, autonomía municipal, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; a fin de fortalecer la Coordinación Hacendaria del Estado y sentar las bases para el constante fortalecimiento de las 125 haciendas públicas municipales, las cuales se identifican como la población atendida.

Propósito sustantivo de la intervención

El programa presupuestario Impulso al federalismo y desarrollo municipal, que se opera, continua promoviendo la modernización de las haciendas públicas bajo principios de productividad y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales; sugiriendo al efecto, y dada la operación y coordinación con los municipios en las últimas décadas, una revisión a fondo de las políticas de la Federación con una visión eminentemente municipalista, donde necesariamente se tienda a fortalecer política y financieramente, a los municipios; y ampliar de una manera permanente la participación de éstos en las decisiones hacendarias nacionales y estatales, para cumplir en forma coordinada con los principios constitucionales de igualdad y equidad, y avanzar en la promoción del auténtico federalismo.

El Instituto Hacendario continuara de manera comprometida con la responsabilidad de operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria de la entidad, robusteciendo las haciendas municipales con recursos técnicos necesarios para hacer frente a las crecientes demandas de su población y coadyuvara en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, “siempre con respeto irrestricto a la soberanía estatal y autonomía municipal”.

Se mantendrá como el órgano que involucra de manera incluyente, plural, democrática y apartidista a todos y cada uno de los municipios que integran la Entidad y a las autoridades responsables del Gobierno del Estado, para que, de manera consensuada las resoluciones adoptadas generen una adecuada armonía en el desarrollo integral y sostenible de las haciendas municipales.

Y seguirá operando como la instancia de coordinación técnica que fortalece la colaboración entre el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales, y aporta sustancialmente en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios mexiquense, además de actuar técnicamente para que alcancen un desarrollo sostenido.

Mesografía

- Instituto Hacendario del Estado de México (2020). Diagnóstico del Programa Presupuestario Impulso al federalismo y Desarrollo Municipal. Documento de Trabajo, Unidad de Planeación e Igualdad de Género. Agosto 2020.
- Carrera, Ady P. y Martínez, María Gabriela (2016). Evaluación de la capacidad institucional de los municipios del Estado de México para la gestión financiera. Resultados recientes y elementos para su fortalecimiento (2009-2011), IHAEM, México.
- Carrera, Ady P. y Rivera, Gerardo (2012). Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México, IHAEM, México.
- De Alba, Ana Cecilia y Gómez, David (2010). "Capacidades: las piezas del rompecabezas del Desarrollo", en Gómez, David (coordinador), Capacidades institucionales para el Desarrollo Humano. Concepto, índice y políticas públicas, PNUD, Miguel Ángel Porrúa, XLI Legislatura, Cámara de Diputados, Universidad de Guadalajara, México.
- Gobierno del Estado de México (2017). Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023. Disponible en http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/GEM/2017-2023/Plan_de_Desarrollo_2017-2023_.pdf (19-08-2020)
- Grindle, Merilee S. y Hildebrand, Mary E. (1995). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? In Public Administration and Development, Vol. 15, 441-463.
- Milèn, Anneli (2001). What do we know about capacity building? An overview of existing knowledge and good practice, World Health Organization. https://apps.who.int/iris/ handle/10665/67394, consultado el 25 de septiembre 2019.
- Ospina, Sonia B. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002, pp. 1-21.
- Repetto, Fabián (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-52.
- Rosas, Angélica (2008). "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional", en Política y Cultura, otoño, No. 30, pp. 119-134.

Dictaminación técnica y metodológica:
estrategia institucional para la generación de investigación hacendaria 2020

Coordinación Editorial

El gobierno estatal a través del Instituto Hacendario del Estado del Estado de México en el marco del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios, impulsa el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, implementado estrategias que fomentan la modernización y mejora de la gestión pública municipal apoyándose de la vinculación interinstitucional participativa, la capacitación, profesionalización y permanente actualización de conocimientos del activo humano, el acercamiento de asistencia técnica especializada, así como la investigación y divulgación de mejores prácticas hacendarias.

Dichas acciones se emprenden en pro de las haciendas públicas, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 246 del Código Financiero del Estado de México y Municipios que establece la premisa institucional 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 municipal", y atendiendo a las determinaciones de órgano consultor del Sistema — interviniendo en la Reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios, en observancia del artículo 249-Bis — generando, manteniendo y ampliando el espacio institucional donde los funcionarios hacendarios proponen, discuten y aprueban los lineamientos para la consolidación de la hacienda pública bajo un enfoque sostenible.

Bajo este marco de actuación, se orientan las labores institucionales mismas que adicionalmente están contempladas en el programa presupuestario denominado Impulso al federalismo y desarrollo municipal (SFGEM, 2020), el cual plantea, el objetivo de establecer una relación sólida y armónica con los municipios a partir de los instrumentos político institucionales, que les asigna el orden jurídico, para elevar su capacidad de gestión pública frente a los ciudadanos y organizaciones; y éste, a su vez se integra por cuatro proyectos sustantivos: coordinación de operación regional; actualización coordinada del marco jurídico hacendario; capacitación y profesionalización hacendaria; además de la generación y difusión de información de información, estudios y proyectos, que se ubican en el Eje 3: Conectividad y tecnología para el buen gobierno, Eje Transversal del Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023.

Particularmente en la generación de información hacendaria; la investigación emerge como una de las tácticas institucionales, que resulta trascendente y sustancialmente se materializa, en estudios que buscan contribuir a la modernización y mejora de la hacienda

pública a nivel federal, estatal y municipal, aportar a las capacidades institucionales de los gobiernos locales y vincularse con las metas de la Agenda 2030.

> El esfuerzo editorial se inicia con la generación de líneas de investigación con base en el estado del arte, se convoca a la generación de propuesta técnicas y metodológicas de investigación, y esencialmente, se emprende el proceso de dictaminación bajo criterios de evaluación en rubros específicos de aportación a la materia, relevancia, conveniencia, viabilidad, aspectos éticos, metodología y pertinencia; siendo esta fase, la que determina la actualidad, originalidad y propuesta de mejora de las investigaciones, las cuales posteriormente cristalizan la tarea institucional mediante la difusión de libros técnicos especializados, que promueven el conocimiento, análisis e intercambio de experiencias y prácticas hacendarias.

Tal premisa, se vislumbró desde 2017 con la instalación del Comité de Dictaminación Técnica y Metodológica de Proyectos de Investigación y adicionalmente, con la aprobación de sus Lineamientos de Operación, se fortifica la labor encaminada al desarrollo permanente de la hacienda pública, a través de la investigación.

En 2020 se continua con esta iniciativa y el desarrollo exploratorio para vigorizar la práctica institucional y prioritaria de fortalecer las finanzas públicas estatal y municipales, identificando viable, el impulsar el proceso de generación de investigación alienada a solventar situaciones y enfrentar circunstancias que apremian el actuar de las alcaldías y por tanto, coadyuvar en la realización de aquellas que aporten a la Agenda 2030; ampliando la intervención y presencia del Comité de Dictaminación Técnica y Metodológica de Proyectos de Investigación.

La expectativa organizacional mantiene y enfoca sus esfuerzo en consolidar en operación proactiva al Comité, con el propósito de generar un proceso inicial de determinación colegiada de líneas de investigación (encauzadas al estudio de las haciendas públicas cifradas en las necesidades detectadas en el gobierno local; que circunscriben el enfoque de la materia y la generación focalizada de investigación; cuya caracterización sustantiva es el aporte en la producción de alternativas viables y aplicables, en modalidades a nivel de propuesta, estrategias, programas, sistemas, procedimientos y herramientas técnicas, que posibiliten la profesionalización y fortalecimiento del servicio hacendario alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible); convocatoria; análisis; y dictaminación de protocolos de investigación que presenten como criterio base, la búsqueda de soluciones y alternativas concretas.

La conformación del Comité está dada por actores de diferentes esferas y órdenes de gobierno, considerando la intervención trascendente de servidores públicos hacendarios municipales en representación de su gobierno, instituciones académicas y dependencias

gubernamentales, que suman esfuerzos para la definición del campo de acción de las futuras investigaciones que impulsen el estudio, modernización y optimización del quehacer gubernamental, en materia hacendaria principalmente, aunado a la promoción de mejores prácticas en el uso de los recursos y facultades de la gestión pública, en beneficio de la comunidad a la que se sirve.

Con esta premisa funcional, el Comité se mantiene como "un órgano colegiado, constituido para gestar actos relacionados con la solicitud, seguimiento, dictaminación técnica y metodológica, publicación y propuesta de otorgamiento de estímulo o incentivo a los proyectos de investigación…" (LCDTyMPI, 2017)

En la reflexión operativa, resulta de vital importancia para el proceso de dictaminación de postulaciones de investigación hacendaria, la participación experta y opinión representativa de los tesoreros municipales, en virtud de que "la responsabilidad directa recae en los gobernantes de primer contacto; son ellos los que deben saber canalizar las demandas, las propuestas de los ciudadanos que sirven, para dar respuestas efectivas" (Ruíz, 2014).

Con la suma de voluntades y participación activa, de los diferentes actores, se contribuye a la tarea del servicio a las haciendas públicas municipales y fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios, aportando a los objetivos de la administración estatal, y la actividad editorial del Poder Ejecutivo, registrando a través, de uno de sus organismos auxiliares, la iniciativa de fomentar y generar la investigación hacendaria, de entre otras encomiendas no menos relevantes; que enriquecen y proyectan el legado intelectual y cognitivo del Estado de México y de sus gobiernos locales en el eje financiero.

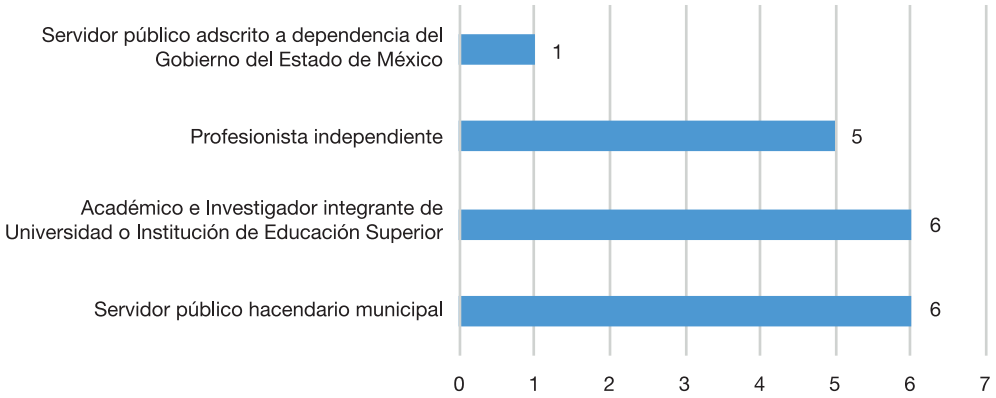
De entre las acciones más relevantes del Comité, se erige la promoción y difusión de la convocatoria de participación (en centros de estudio e investigación en gobiernos locales, universidades, redes e institutos de investigación), además de dependencias y organismos de la administración estatal y a través del portal web institucional, misma que incluye 10 líneas de investigación.

a) Análisis de las capacidades institucionales municipales y sus responsabilidades constitucionales y administrativas.
b) Análisis y perspectiva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus efectos en el desarrollo de los municipios.
c) El desarrollo local y regional, a través de los instrumentos jurídico-administrativos para la intermunicipalidad.
d) Análisis y/o propuestas de reforma, adiciones y/o derogaciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
e) La cooperación internacional y el desarrollo de los estados y los municipios.
f) La resiliencia del medio ambiente y las políticas públicas municipales.
g) La cultura hacendaria y el desarrollo participativo de la comunidad.

h) La planeación del desarrollo municipal y el desarrollo estatal y nacional, un análisis de coherencia y congruencia.
i) Las tecnologías de información, TIC´s y su efecto en la prestación de los bienes y servicios públicos.
j) Prospectiva constitucional, comunitaria y administrativa del municipio mexicano.

En el certamen 2020 se registra la participación sustancial de 290% más en relación al 2019, con la participación de 32 interesados de los cuales 18 postulantes intervinieron a través de la presentación de su protocolo de investigación, objeto de evaluación técnica y metodológica por parte del Comité de Dictaminación.

Convocatoria de Becas para Investigación 2020: Postulantes



Fuente: Elaboración propia, Sistema de registros de la convocatoria de becas para investigación 2020.

Lineas de Investigación 2020: Postulantes

Fuente: Elaboración propia, Sistema de registros de la convocatoria de becas para investigación 2020.

El esfuerzo colegiado en materia de evaluación metodológica de proyectos de investigación realizado por el Comité Técnico de Dictaminación se erige no sólo como un medio perdurable previo a la tarea de difundir obras y productos de investigación, sino también como el espacio para compartir los productos editoriales, que describen las propuestas y experiencias que han resultado exitosas, y son objeto de divulgación a través de libros y artículos instaurados en el órgano de difusión institucional. Publicaciones que son resultantes de trabajos de académicos y expertos, quienes encumbran la tarea científica, como el medio que contribuye a reforzar la practica especializada, y que organizacionalmente, mediante la sociabilización del estado del arte hacendario, se facilita el acceso a la información reciente, relacionada con la acción gubernamental y la propia función desarrollada en los gobiernos locales.

Mesografía

- Acuerdo IHAEM/CP-644-82/17, registrado en la LXXXIII Sesión Ordinaria del Consejo Directivo del Instituto Hacendario del Estado de México, en su modalidad de Comisión Permanente, de fecha 25 de mayo de 2017.
- Instituto Hacendario del Estado de México, Secretaria Técnica (2017). Lineamientos para la Dictaminación Técnica y Metodológica de los Proyectos de Investigación del Instituto Hacendario del Estado de México.
- Instituto Hacendario del Estado de México, Secretaria Técnica (2013). Lineamientos para el otorgamiento de Becas del Instituto Hacendario del Estado de México.
- Ruiz, Andrés (2014). La importancia del gobierno local, Revista Paradigmas, abril 23. Disponible en https://www.forbes.com.mx/la-importancia-del-gobierno-local/ (12-08-2020)
- Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal. Código Financiero del Estado de México y Municipios 2017. Artículo 246, Gobierno del Estado de México. Disponible en http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf (12-08-2020)
- Secretaria de Finanzas, Subsecretaria de Planeación y Presupuesto (2020). Catálogo de Descripciones. Estructura Programática 2020 del Gobierno del Estado de México. Disponible en http://dpe.edomex.gob.mx/dpe/ssii/documentos/anteproyecto2020/revisionCatalogos/catalogo_descripciones.pdf (12-08-2020)
- Instituto Hacendario del Estado de México, Secretaria Técnica (2020). Sistema de registros de la convocatoria de becas para investigación. Documento de Trabajo. Convocatoria de Becas para Investigación 2020.

El gobierno digital en la gestión municipal algunas ideas para su aprovechamiento

Ady Patricia Carrera Hernández

Abstrac

La tecnología digital ha impuesto a la sociedad, gobiernos y mercados una forma distinta de relacionarse. Actualmente, la sociedad global es digital, más de la mitad de la población mundial tiene acceso y usa Internet, sobre todo a través de teléfonos y otros dispositivos móviles. El uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en todas las áreas del quehacer humano, si bien representan riegos de mayor inequidad, discriminación y opacidad en el manejo de datos, también ofrecen la oportunidad de transformarla en un medio para recuperar la confianza en el gobierno a través de mejores servicios públicos, más transparencia y el empoderamiento de la ciudadanía.

El llamado gobierno digital se distingue porque se orienta a la ciudadanía, crea un nuevo modelo de gobernanza basado en los principios de gobierno abierto y el potencial del uso de datos. Esto implica no solo un cambio en el uso de las TIC, sino también la transformación interna del gobierno y de su relación con la población. El uso de las TIC como herramientas para el desarrollo tiene un enorme potencial que ha probado su contribución a los objetivos de la agenda global de desarrollo.

A pesar de los resultados e impacto que esta política ha tenido en distintos países del mundo, en México no ha tenido mayores avances en los últimos 12 años a nivel del gobierno federal. En general, tampoco registra progreso significativo entre estados y municipios. El caso de los gobiernos locales es incluso más crítico, ya que los datos disponibles indican que no cuentan con las capacidades mínimas para emprender prácticas de gobierno digital.

En el caso del Estado de México, el gobierno estatal se ha convertido en el líder de las entidades federativas en materia de gobierno digital, sin embargo, esto contrasta ampliamente con la situación de los gobiernos municipales de la entidad. Los datos disponibles para los municipios del Estado delinean una situación de enorme atraso en las condiciones más básicas para la adopción de políticas digitales.

La investigación presenta un análisis de la estrategia de gobierno digital como un mecanismo para mejorar la gestión municipal, ilustrar las distintas alternativas que existen para que los ayuntamientos puedan usarla y ofrecer un conjunto de propuestas para la adopción de una política pública que a nivel estatal apoye la incorporación de las administraciones locales mexiquenses a los beneficios del gobierno digital para bien de la población de todo el Estado[1].

1 El abstrac forma parte del documento de investigación auspiciado por el Instituto Hacendario del Estado de México, mismo que será objeto de edición y publicación como parte integrante del Programa Editorial Institucional 2020.

En la estructuración metodológica el documento se estructura en cinco secciones:

La primera de ella explica qué es el gobierno digital y cómo ha evolucionado desde finales del siglo pasado hasta la fecha, además de reflexionar sobre la importancia del gobierno digital para mejorar la eficiencia, eficacia y legitimidad de los gobiernos. La segunda parte resume un conjunto de recomendaciones, principios y experiencias que son consideradas como los fundamentos del gobierno digital. La tercera sección analiza cómo se ha adoptado esta política en la región latinoamericana enfocándose en las experiencias en el ámbito local. La cuarta parte se ocupa del análisis de la situación de los municipios del Estado de México en el marco de la política federal y estatal, y examina el potencial que tienen los gobiernos municipales mexiquenses para provechar el gobierno digital.

La última sección resume un conjunto de reflexiones y sugerencias para apoyar la adopción de una política digital entre las administraciones locales mexiquenses, y se tenga mejores resultados.

A decir del autor -mientras se escriben las últimas páginas de la investigación- el mundo se encuentra inmerso en una crisis mundial por la pandemia del Covid-19. Más allá de sus consecuencias en términos de la pérdida de vidas y el colapso de los sistemas públicos de salud, también tendrá importantes repercusiones económicas que impactarán enormemente en la capacidad financiera de los gobiernos de todo el mundo. Esto significa que las reducciones presupuestarias de los últimos años se agudizarán, lo que pone en grave riesgo el avance de los objetivos de la agenda global de desarrollo.

Es precisamente en esta coyuntura que el gobierno digital puede servir para hacer más eficientes los limitados recursos disponibles y ampliar al mismo tiempo el impacto de las inversiones de los sectores público y privado. La pandemia y la limitada capacidad de la mayor parte de los gobiernos del mundo para reaccionar adecuadamente a ella han debilitado aún más la de por sí deteriorada confianza de la población en sus autoridades.

> El gobierno digital puede ser un mecanismo eficaz en este proceso y para ello es indispensable que las autoridades de todos los ámbitos se involucren en esta labor. La esfera local no debe quedar fuera, pero para ello debe iniciar cuanto antes una serie de enormes cambios que requieren de la colaboración de todo tipo de actores.

Algunos indicios de la investigación en cita, posibilita conocer cuestiones relativas a la reflexión sobre la premisa de que la crisis mundial derivada de la pandemia de 2020 pondrá mayor tensión a la relación entre gobierno y sociedad, ello impone más que nunca mayor eficiencia y eficacia para responder a las demandas de una sociedad más crítica y necesitada, identificando que el gobierno digital puede ser el mecanismo eficaz en este proceso y para ello es indispensable que las autoridades de todos los ámbitos se involucren en esta labor. El documento concluye que la piedra angular de esta transformación es la voluntad política de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno para colaborar en beneficio de la población.

Referencia bibliográfica

- Carrera Hernández, Ady Patricia (2020). El gobierno digital en la gestión municipal, algunas ideas para su aprovechamiento. Primera Edición, Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: “En Trámite”.

Actualmente, la sociedad global es digital, más de la mitad de la población mundial tiene acceso y usa Internet, sobre todo a través de teléfonos y otros dispositivos móviles. Los datos que genera esta enorme comunidad digital son un insumo que con el debido análisis, puede ayudar a que la toma de decisiones sea mejor y las políticas públicas tengan resultados más eficaces. Las encuestas, generadas por la ONU sobre gobierno electrónico, ofrecen evidencia del avance que en esta materia han logrado varios países del mundo.

La ética pública en la profesionalización
de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México

Juan Carlos García Durán

Abstrac

La investigación aporta a la materia de las contrataciones públicas y específicamente propone la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública[1].

En la estructuración metodológica el documento se integra por cuatro secciones:

La primera describe lo relativo al conocimiento y análisis de la ética pública, y promueve la aplicación de la ética a las personas servidoras públicas, PSP de los municipios del Estado de México y en especial a las que participan en procedimientos de contratación pública, a efecto de incrementar los niveles de integridad de éstos, sin que signifique que las demás funciones del servicio público municipal no lo requieran, siendo el caso, iniciar en dicha actividad ya que se parte de la premisa de que a mayor nivel de integridad, será menor el riesgo de cometer actos de corrupción, resultando una mejor calidad en las contrataciones públicas y por consecuencia mejores servicios públicos municipales, además de ser necesario que todos los municipios emitan sus códigos de ética con el principio de máxima publicidad.

Analiza además, las definiciones de ética, ética pública, ética aplicada, integridad y corrupción y determina la importancia de los códigos de ética formulados tomando como base los principios y directrices que rigen en el servicio público para establecer acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos de los municipios, así como crear las bases mínimas para que las autoridades municipales establezcan políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público. La segunda parte refiere la profesionalización y certificación de competencia laboral de las personas servidoras públicas y expone la premisa que en el Estado de México para ser titular de una unidad administrativa es requisito contar con la certificación en la materia del cargo que desempeñara.

1 El abstrac forma parte del documento de investigación auspiciado por el Instituto Hacendario del Estado de México, mismo que será objeto de edición y publicación como parte integrante del Programa Editorial Institucional 2020.

> Refiere que el proceso de certificación es el medio idóneo para introducir la ética pública a las personas servidoras públicas que ocupen en los municipios los puestos de directoras o directores de administración o sus equivalentes, sin perjuicio de la utilización de otros instrumentos.

Contempla además las definiciones de profesionalización, capacitación, certificación, competencia laboral y función; y realiza un análisis de la Norma Institucional de Competencia Laboral Dirección de la administración de los recursos humanos, materiales y servicios generales del gobierno municipal, así como del perfil del puesto y los conocimientos básicos, pero elementales que en principio deben tener las PSP que participen en procedimientos de contratación de tal manera que la Norma aparece como la base para contar con una que se refiera exclusivamente a las contrataciones públicas y que contemple recursos materiales, servicios de apoyo, planeación, programación, presupuestación y sistematización, ejecución de procedimientos, seguimiento de contratos y desde luego, la administración de bienes considerando registro, resguardo, baja y disposición final; alineando el conocimiento específico de las contrataciones públicas con el de la ética pública.

Complementariamente se identifican las leyes que se deben reformar para que las funciones de contrataciones públicas sean realizadas por personas que en primer lugar honren el servicio público y que cumplan con los requisitos correspondientes

La tercera sección hace alusión a las contrataciones públicas desde el contexto de lo previsto en la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, las cuales, contienen disposiciones específicas dirigidas a las PSP que participan en dichos procedimientos. De ahí la importancia de la investigación para determinar algunas de las causas por las cuales en la mayoría de los municipios no se han instalado los sistemas anticorrupción.

En este apartado se define las contrataciones públicas y las tipologías de la corrupción, la calidad de las contrataciones y su importancia en la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios.

Adicionalmente se revisan las disposiciones específicas que se refieren a las contrataciones públicas tanto de la Ley del Sistema Anticorrupción como de la Ley de Responsabilidades Administrativas, haciendo especial énfasis a la Plataforma Digital Estatal en lo que concierne al sistema de servidores públicos que intervienen en procedimientos de contratación y el sistema de información pública de contrataciones, señalando en qué sentido es posible realizar una propuesta que inhiba las conductas contrarias a la legalidad; y se suman las recomendaciones del estudio que respecto de las contrataciones públicas del Estado de México realizó la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

El cuarto capítulo refiere los códigos de ética que por disposición del artículo 17 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, busca identificar qué municipios del Estado de México emitieron su Código de Ética, y otros aspectos inherentes al propio código; en especial conocer, en cuanto a los que ya se expidieron por qué no se divulgan conforme al principio de máxima publicidad, si es el caso; y las causas por las cuales no se han instalado la totalidad de los Sistemas Municipales Anticorrupción y dar cumplimiento irrestricto a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, y a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.

Integra información obtenida de las PSP municipales o bien resultantes de solitudes de información al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, logrando información y datos necesarios para determinar el estado que guarda la elaboración y expedición de los códigos de ética en los municipios, así como de la problemática presentada en la instalación de los Sistemas Municipales Anticorrupción.

Adiciona el análisis de la información para realizar propuestas de solución y alternativas para que se aplique la ética pública en la profesionalización de las PSP que participan en procedimientos de contratación públicas en los municipios del Estado de México.

Algunos indicios de la investigación en cita, posibilita conocer propuestas de solución y alternativas para la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas.

En definitiva, la aplicación de la ética a la función pública en la profesionalización de las PSP adquiere relevancia ya que tiene como eje central, la idea de servicio y es útil como mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público.

Por lo anterior, se hace necesario que como mecanismos para prevenir la corrupción en el servicio público se cuenten con propuestas de solución y alternativas, las cuales por razones naturales únicamente señalan el qué, invitando a la academia, expertos, personas servidoras públicas y ciudadanía a establecer el cómo.

Una conjetura trascendente que se aprecia en el documento, en un sentido propositivo, es que aspira a que se constituya en una aportación en la prevención de la corrupción, el fomento de la ética en el servicio pública y la profesionalización de quienes intervienen en las contrataciones públicas.

El documento concluye con la premisa de que la aplicación de la ética pública en la profesionalización de las personas públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México, es un compromiso impostergable, de ahí

que sea necesario la implementación de una política pública que contemple que como requisito para realizar la función y actividades, sea necesario además del conocimiento en la materia, sea acompañado con la aplicación irrestricta de los principios y directrices que rigen en el servicio público, en especial la honradez, integridad y legalidad.

Referencia bibliográfica

- García Durán, Juan Carlos (2020). a ética pública en la profesionalización de las personas servidoras públicas que participan en procedimientos de contratación pública en los municipios del Estado de México. Primera Edición, Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: “En Trámite”.

Se vislumbra como alternativa para que se instale la totalidad de los Sistemas Municipales Anticorrupción, reformar el artículo 69 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México, a efecto de flexibilizar el requisito de acreditar la contribución al combate a la corrupción o bien que el Comité Coordinador del Sistema Estatal expida las reglas con las cuales se tiene por cumplido dicho requisito.

Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017

María Gabriela Martínez Tiburcio

Abstrac

La investigación plantea que el Estado es el responsable de garantizar y otorgar los bienes y servicios públicos, así como de regular al mercado y de las distintas relaciones entre los ciudadanos. Para tal fin, el gobierno lleva a cabo diversas políticas públicas, en las que desde su concepción hasta su implementación y evaluación requiere de un conjunto de recursos materiales, técnicos, humanos y financieros; todos ellos indispensables para el buen funcionamiento del gobierno. En este sentido, estos recursos son cruciales y determinantes para poder alcanzar los objetivos de las instituciones gubernamentales, es decir, al establecer una relación causal, se podría considerar que los recursos humanos, la normatividad, los recursos materiales y técnicos, pueden influir en una mejor recaudación y una efectiva gestión financiera municipal[1].

No obstante, algunas investigaciones realizadas sobre los diferentes niveles de gobierno han demostrado que hay amplias diferencias entre un nivel de gobierno y otro (vertical), así como entre gobiernos de un mismo nivel (horizontal), como es el caso de los gobiernos locales o municipales. Un elemento en donde se pueden observar estas diferencias es el nivel de recaudación que cada nivel de gobierno tiene, y en caso específico de México, los gobiernos municipales han mostrado que éstos tienen una alta dependencia financiera de las transferencias que la Federación le otorga.

Si bien existen variables exógenas a la gestión municipal, como una legislación federal que no fortalece el proceso de descentralización, lo cierto es que existen factores endógenos que afectan a la gestión financiera, y esta es la capacidad institucional. Asimismo, hoy en día, la evaluación de programas y políticas públicas es cada vez más necesaria, pues es utilizada como un instrumento de rendición de cuentas, también como un insumo para la mejora continua y para la toma de decisiones, por tanto, constituye un elemento de aprendizaje.

La investigación reseña la necesidad de elaborar un índice de capacidad institucional para la gestión financiera de los gobiernos municipales, el cual permita medir el grado de

desarrollo de estas capacidades; para posteriormente, realizar un análisis estadístico entre los distintos elementos que componen o definen a este índice con algunos indicadores de las finanzas públicas municipales, de esta manera se podrá establecer alguna relación de causalidad, y a partir de este análisis identificar algunas posibles acciones de política pública, orientadas a mejorar las finanzas públicas municipales.

Ante esta situación, el documento pretende contribuir con una metodología que desarrolla un índice de capacidad institucional financiera de los gobiernos municipales mexiquenses, que permita medir las propias capacidades para la gestión financiera para el año 2017.

Al efecto, el documento estructura determinadas preguntas de investigación: ¿Cuáles son los componentes o variables que definen o constituyen la capacidad institucional de las administraciones públicas municipales?, ¿Cómo se puede medir la capacidad institucional de las administraciones públicas municipales?, y ¿En qué medida las capacidades institucionales se relacionan con el desempeño de la hacienda pública?

La metodología empleada retoma las consideraciones teóricas de la administración pública municipal, capacidades institucionales, hacienda pública, evaluación de políticas públicas y elaboración de indicadores e índices. Se recurre, además una metodología mixta, esto es se utilizan algunas herramientas cualitativas y también cuantitativas.

En un primer momento establece los elementos que definen la capacidad institucional de las administraciones públicas municipales; posteriormente, realiza una revisión teórica de metodologías existentes sobre la elaboración del índice de capacidad institucional para la gestión financiera, y elabora los indicadores de las diferentes dimensiones que la integran.

En otro momento se exponen los resultados de los indicadores propuestos para medir cada una de las capacidades institucionales: jurídico normativo, administrativa, rendición de cuentas, capacidad política, y financiera. De manera complementaria, realiza el cálculo del índice de capacidad institucional con datos del Censo de Gobierno Municipal del año 2017; para después realizar un análisis de correlación y regresión lineal entre los Subíndice y los distintos indicadores de gestión financiera. Por último, presenta algunas reflexiones finales y algunas recomendaciones de política pública.

En la estructuración metodológica el documento se estructura en cuatro secciones:

La primera describe algunos aspectos teóricos sobre el federalismo y la descentralización fiscal, estableciendo el papel relevante que tienen los gobiernos municipales dentro de ellos; aunado a la concepción de las Capacidades Institucionales, CI en sus distintas categorías e interpretaciones, así como la descripción de los distintos elementos que componen la capacidad institucional, destacando que ésta es un concepto multidimensional, integrado por diversos elementos.

La segunda parte desarrolla la metodología que se propone para elaborar el índice de medición de la capacidad institucional específicamente para el caso de los municipios mexiquenses, destacando el desarrollo de la gestión de las finanzas públicas municipales. En una primera fase describe las diversas metodologías existentes, para posteriormente desarrollar la propia, considerando para tal fin los elementos teóricos referidos y la información con la que cuenta para tal efecto.

La tercera parte elabora y expone los diferentes indicadores, subíndices y el Índice de Medición de la Capacidad Institucional de los Municipios Mexiquenses a partir de la información que proporciona el Censo de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017 del INEGI.

En un primer momento, expone cada uno de los Subíndices señalando de manera general la situación de los municipios mexiquenses, exponiendo los principales resultados de la aplicación de los indicadores de cada Subíndice, con estadísticas descriptivas y gráficas de la información; y en una segunda etapa, presenta el Índice de Medición de la Capacidad Institucional de las administraciones públicas de los municipios mexiquenses, con algunos análisis de correlación y algunos cruces entre algunas variables de las capacidades institucionales de la gestión municipal.

La cuarta sección presenta diversas aportaciones relevantes para el desarrollo de los gobiernos municipales en el ámbito mexicano, y específicamente para los ayuntamientos del Estado de México.

En primer lugar, retoma un elemento teórico crucial para el desarrollo de los gobiernos, las capacidades institucionales; fundamentales para poder cumplir con sus funciones, contribuir al logro de la Agenda 2030 y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En segundo término, desarrolla una propuesta metodológica para medir las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, que cubre en gran medida los distintos elementos de la gestión pública municipal, a través de cinco componentes: jurídico – normativo, administrativa, política, rendición de cuentas y financiera.

En tercera instancia, aplica la metodología y calcula los diferentes indicadores para los gobiernos municipales mexiquenses con la información de la materia más actual (2017) que se encuentran disponible -considerando las limitaciones de información- proporcionando los primeros insumos, para tomar decisiones, tanto a los gobiernos municipales como al gobierno estatal y federal en cuanto a establecer qué capacidades institucionales deben ser atendidas.

En cuarto orden, realiza análisis estadísticos y una regresión lineal que permite identificar las capacidades institucionales que están asociadas o que determinan la autonomía financiera de los gobiernos municipales mexiquenses, y estos análisis demuestran la estrecha relación entre estas capacidades institucionales entre sí fortaleciendo la propuesta metodológica.

No obstante, si bien la metodología es amplia en cuanto a componentes e indicadores, ésta se concentra en las capacidades administrativas, dejando de lado, las capacidades relacionadas con la gestión ambiental o la sustentabilidad. Por lo que la metodología puede ser, en el futuro, mejorada o ampliada tanto en sus componentes como en la elaboración de los diferentes indicadores que el documento desarrolla, considerando que aun cuando existen fuentes de información confiables y actuales, en algunos casos el tipo de información no fue suficiente para elaborar indicadores más sofisticados o completos; no obstante, la virtud de la metodología es contemplar elementos básicos de las capacidades institucionales.

Algunos indicios de la investigación en cita, posibilita conocer cuestiones relativas a propuestas de política pública para fortalecer las capacidades institucionales de los municipios mexiquenses en cuanto a la capacidad jurídica – normativa, capacidad administrativa, capacidad política y capacidad de rendición de cuentas.

Una conjetura trascendente que se aprecia en el documento, apunta que con todas las recomendaciones que presenta, se esperaría que la capacidad financiera mejorará con mayor nivel de recaudación en ingresos propios.

Referencia bibliográfica

- Martínez Tiburcio, María Gabriela (2020). Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera, de los gobiernos municipales mexiquenses: Evaluación 2017. Primera Edición, Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal CE: “En Trámite”.

Se realizan análisis estadísticos y una regresión lineal que permite identificar las capacidades institucionales que están asociadas o que determinan la autonomía financiera de los gobiernos municipales mexiquenses, y estos análisis demuestran la estrecha relación entre estas capacidades institucionales entre sí fortaleciendo esta propuesta metodológica.

Evolución del impuesto predial en el Estado de México

Richard Ángel Mondragón Aguilar

Introducción

En referencia del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las funciones de los gobiernos municipales es administrar libremente la hacienda pública, lo cual determina que dichas autoridades obtengan recursos financieros a través de la recaudación; administren eficientemente los ingresos, el flujo de efectivo y el patrimonio municipal; mantengan la deuda en un nivel sostenible; fiscalicen recursos; y transparenten la información que genere.

Así, las dos grandes divisiones de la hacienda pública que se advierten, son los ingresos y los egresos. Los primeros tienen que ver con la obtención de recursos federales, estatales y la recaudación propia, aunque los tres se encuentran estrechamente vinculados; de esta forma, el centro de los esfuerzos recaudatorios de los gobiernos municipales son los recursos propios conformados, principalmente, por impuestos (predial, conjuntos urbanos, adquisición de inmuebles, entre otros) y derechos (agua, desarrollo urbano y obras públicas, alumbrado público, entre otros).

Los egresos pueden dividirse en gasto corriente, donde sobresalen las erogaciones por servicios personales, y gasto de inversión, la cual debería enfocarse a la creación de obra pública que requiera la población y la que permita atraer inversión privada para el impulso del desarrollo económico. Implementando una planificación adecuada basada en la gestión por resultados, que permita la correcta administración de los ingresos y egresos, los gobiernos municipales deberían ser capaces de dirigir e impulsar el desarrollo económico y social para mejorar la calidad de vida de la población.

Bajo este contexto y profundizando en la recaudación propia, específicamente en el impuesto predial, se identifica que este ingreso ha representado la principal fuente de ingresos propios para los municipios (Ruelas, 2015), y puede ser la herramienta más efectiva para financiar el desarrollo económico a nivel local (Espinosa et al., 2018). Así, la recaudación del impuesto predial y las estrategias para hacer más eficiente su proceso recaudatorio, debería ser una de las prioridades del municipio, ya que le permitiría crear un círculo virtuoso que permitiría mejorar el estado de bienestar de la comunidad.

El documento aborda, el comportamiento del impuesto predial de cada una de las siete Regiones Hacendarias establecidas por el Instituto Hacendario del Estado de México;

algunas posibles estrategias para el impulso de la recaudación de predial; y se presentan conclusiones.

La recaudación de predial en las regiones hacendarias

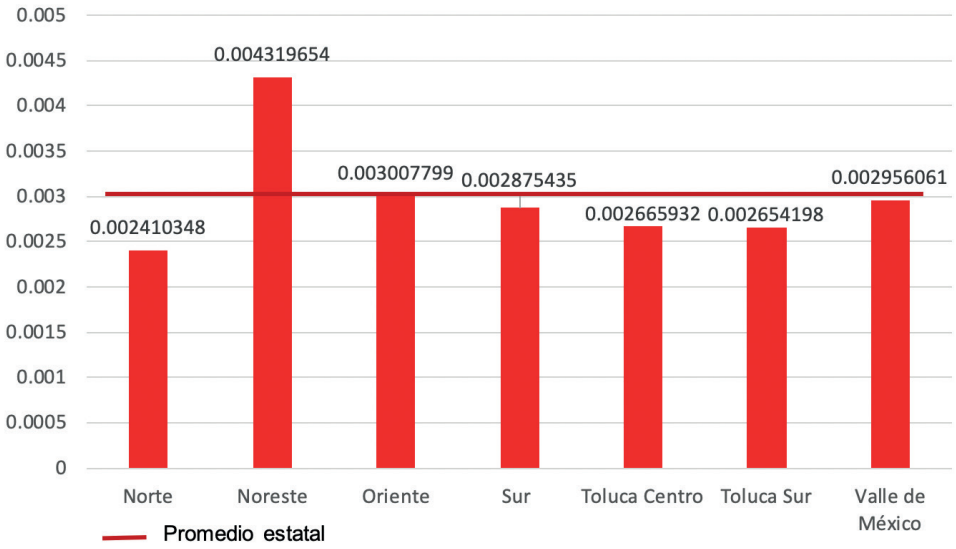
Los ingresos propios que toman mayor relevancia para los municipios son los relacionados, principalmente, con la recaudación del impuesto predial. Para que la recaudación de predial cobre sentido, al menos, se deben tomar en cuenta los siguientes principios generales (Arrioja, 2012):

a) Economía. El monto recaudado no debe verse mermado por el costo que implica su recaudación. Por lo tanto, se deberán hacer eficientes los procesos de recaudación, implementando sistemas tecnológicos que permitan disminuir los costos de operación y evitando los excesos de personal, entre otros.
b) Proporcionalidad. El cobro a los usuarios debe ser una contribución equitativa con el objetivo de solventar los gastos que se emanen en la administración pública. Dicha contribución debe ser acorde a la situación económica verdadera de los contribuyentes.
c) Certidumbre o certeza. Las obligaciones tributarias deben ser claras y comprensibles para los contribuyentes, además, se debe identificar con precisión al sujeto pasivo, el objeto, la tarifa, y la base gravable, entre otros. De esta forma se evita que existan abusos por las autoridades correspondientes, y se busca que los contribuyentes conozcan, puntualmente, sus obligaciones para evitar la evasión impositiva.
d) Comodidad. Los plazos y fechas deben fijarse en forma tal que a los contribuyentes les resulte práctico y poco gravoso el cumplir con sus deberes tributarios. Además, debe tomarse en cuenta la conveniencia del lugar donde se realice el pago de la contribución, los procedimientos que debe seguir el contribuyente y la forma de pago. Actualmente, pueden realizarse convenios con bancos para cobro en sucursal o incluso cobros digitales.

Aunado a la aplicación de dichos principios, deben de tomarse en cuenta indicadores de evaluación que permitan conocer si los esfuerzos de recaudación están brindando resultados y conocer áreas de oportunidad para mejorar la recaudación. Por ello, y siguiendo tendencias internacionales, -en el presente documento- se estimó el nivel de participación del Impuesto Predial en el PIB municipal, con información de la Cuenta Pública (OSFEM, 2019) y el IGECEM (2019).

A nivel nacional el indicador oscila en el 0.2% y el promedio estatal es 0.3%, sin embargo, al generar el indicador a nivel regional y municipal, se identificó que existen 10 municipios que rondan el 1%, lo cual indica que los esfuerzos y buenas prácticas implementadas en esos municipios les ha permitido hacer más eficiente su recaudación y acercarse al promedio en la OCDE de recaudación de predial respecto al PIB (1.9%).

Gráfica 1
Regiones Hacendarias: Predial respecto al PIB, 2018

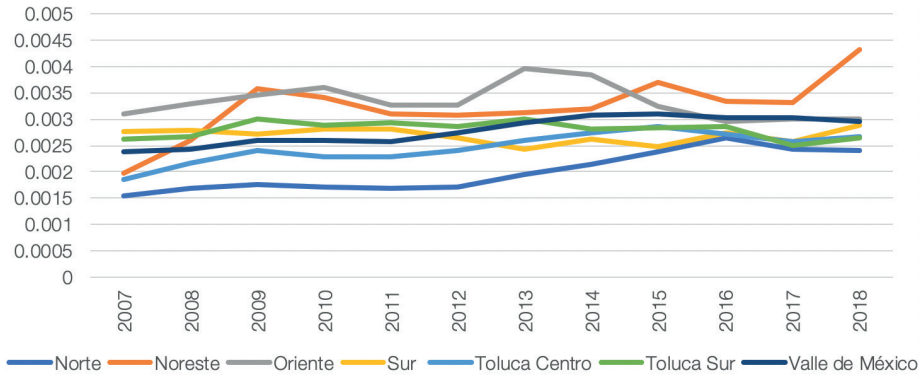


Fuente: Elaboración propia con información del OSFEM (2019) e IGECEM (2019).

En la gráfica 1 se muestra el comportamiento en 2018 de dicho indicador en cada una de las Regiones Hacendarias definidas por el IHAEM, se puede observar que el promedio a nivel estatal es 0.003, es decir, 0.3%; dos regiones se encuentran por arriba del promedio, sin embargo, resalta el desempeño de la Región Noreste pues se encuentra cerca del 0.4%, lo cual habla del buen desempeño de sus municipios para impulsar la recaudación de predial.

También, resulta relevante analizar el comportamiento histórico de dicho indicador para así conocer la evolución de cada una de las regiones. En este sentido, en la gráfica 2 es visible que, en los últimos 10 años, la Región Noreste ha tenido un crecimiento sobresaliente que contrasta con el comportamiento de otras regiones como, por ejemplo, la Oriente que ha presentado una tendencia a la baja en el indicador en los últimos 5 años, después de haber alcanzado un máximo en el 2013. Además, llama la atención la evolución de la Región Norte, pues durante todo el periodo de estudio se ha mantenido como la región con el indicador más bajo.

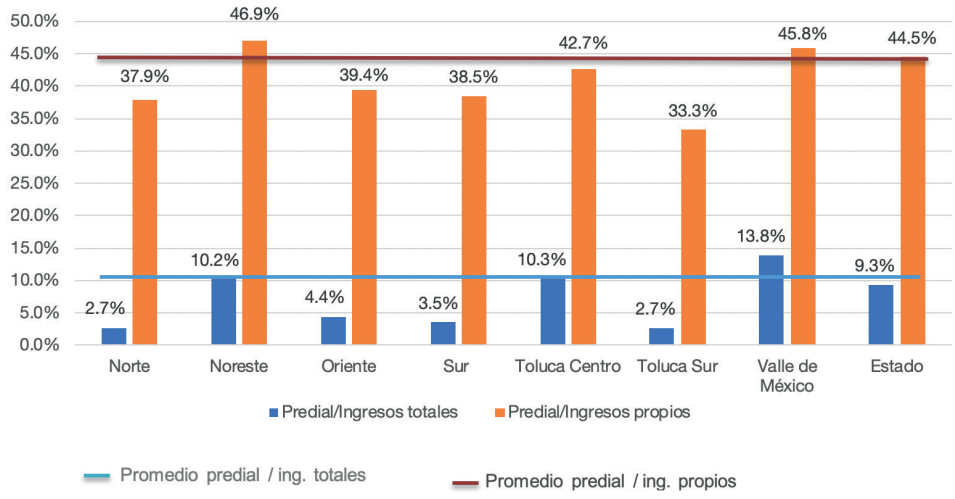
Gráfica 2
Regiones Hacendarias: Predial respecto al PIB, 2007-2018



Fuente: Elaboración propia con información del OSFEM (2019) e IGECEM (2019).

Asimismo, es significativo tener un escenario global sobre el desempeño, la importancia y el impacto que tiene la recaudación del impuesto predial. Por lo anterior, se deben desarrollar más indicadores que permitan conocer el desempeño de la recaudación desde diferentes perspectivas, para así poder identificar áreas de oportunidad. Como ejemplo, al crear un indicador comparando el impuesto predial con los ingresos propios, se puede aseverar que es la principal fuente de ingresos en la recaudación propia (véase gráfica 3), de hecho, en 2018 a nivel estatal, el predial representó el 9.8% de los ingresos municipales totales y el 44.5% de los ingresos propios.

Gráfica 3
Regiones Hacendarias: Predial respecto a ingresos totales e ingresos propios, 2018



Fuente: Elaboración propia con información del OSFEM (2019) e IGECEM (2019).

Asimismo, para dimensionar la contribución de cada persona en la recaudación, se obtuvo el predial per cápita. A nivel estatal, el promedio en 2018 fue de $297.3, al igual que los indicadores anteriores, las regiones Valle de México y Toluca Centro, se encuentran por arriba del promedio estatal con $504.3 y $337.7, respectivamente. Por otro lado, se calculó la recaudación de predial promedio por cuenta catastral, el nivel del Estado es de $1,246.4, impulsado por el resultado del Valle de México, por tanto, en promedio cada propiedad aporta $2,094.2 al predial, lo cual contrasta con los $379.5 de la Región Toluca Sur.

En este contexto, se vislumbran los marcados contrastes en el desempeño de cada región y se evidencia el complejo escenario en cuanto a la recaudación del predial en el Estado de México. Este análisis, además de ser una herramienta para identificar áreas de oportunidad es un ejercicio, invita a un intercambio de información que permita replicar buenas prácticas y lograr más casos de éxito que ayuden a cumplir el objetivo de aumentar la recaudación de predial.

Estrategias para impulsar la recaudación de predial

El catastro conforma la plataforma para el cobro del impuesto predial, con base en los registros catastrales y la tarifa establecida en el Código Financiero del Estado de México se obtienen los montos que cada una de las cuentas catastrales debe pagar por concepto de predial. Sin embargo, en algunos municipios mexiquenses, la falta de incorporación de predios y la actualización de valores a precios de mercado, supone uno de los principales problemas para aumentar la recaudación.

En adición, la elaboración y actualización del Plan de Desarrollo Urbano Municipal, puede convertirse en una herramienta que contribuya a impulsar el cobro del impuesto predial. Mantener actualizado dicho Plan no solo permite identificar las zonas que tienen predios que no han sido incluidos en el padrón o que el valor catastral se encuentra desactualizado, también admite establecer cuales serán las zonas que en el futuro tendrán zonas habitacionales, comerciales o industriales, de esta forma, se conocería por anticipado los predios que serán susceptibles de cobro (Granados, 2020).

Por otro lado, resulta esencial la capacitación de todo el personal que se encuentra involucrado en el proceso de cobro del impuesto predial, es decir, la certificación del personal de catastro, la tesorería y obras públicas, siendo trascendente este esfuerzo para brindar certeza y confianza a los contribuyentes de que sus recursos son administrados eficientemente e invertidos en obras necesarias y de calidad para las personas. Adicionalmente, el personal que atiende a los contribuyentes también debe de tener las aptitudes necesarias para un brindar un buen servicio que proporcione comodidad a las personas que acuden a pagar el impuesto predial.

Implementando dichos factores, la actualización del Plan de Desarrollo Urbano y la capacitación del personal, se posibilitaría cumplir con los requerimientos de transparencia en la recaudación del predial, ya que se tendría certeza de la localización y valor del predio, además de que la profesionalización de los servidores públicos contribuiría a prestar un eficiente servicio de cobro de tributos y construir una mejor imagen del personal que administra el dinero recaudado, ante los contribuyentes.

En el mismo tenor, cuando se otorga un puntual seguimiento del fin que tienen los recursos que los contribuyentes otorgan al municipio, se puede disminuir la evasión del pago de los impuestos municipales, como el predial. Es decir, cuando se le brinda información a la ciudadanía sobre los proyectos específicos que serán financiados con la recaudación y se hace especial énfasis en los beneficios que se obtendrán, los contribuyentes tendrán mayor certeza sobre el buen uso de los recursos públicos y se motivaría el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Adicionalmente, la inclusión de la ciudadanía en los procesos de diseño de políticas públicas en materia catastral podría ayudar a que se promueva la participación de los contribuyentes en el diseño y mejora del catastro. Además, dicha participación contribuiría a disminuir la resistencia al pago del impuesto predial (Espinosa et al., 2018). Lo anterior, aportaría directamente a las tendencias de gobernanza, entendida como el proceso donde sociedad y gobierno establecen valores, proyectos y prioridades, con el objetivo de solucionar los problemas, específicos o generales, que truncan la cohesión, cooperación, estabilidad y desarrollo de la sociedad (Aguilar, 2016).

Conclusiones

Los datos contendidos, son una herramienta potencial para que cada uno de los municipios genere información relevante que permita impulsar la recaudación de predial, ello a través de la generación de indicadores que permitan conocer la situación real del desempeño del predial y así, identificar las áreas de oportunidad que admitan hacer más eficientes los procesos de recaudación.

De esta forma, el desarrollo de indicadores acordes a la situación de cada municipio juega un papel fundamental para la hacienda pública, para ello, es importante que los gobiernos locales se acerquen a las diferentes instituciones estatales y federales para obtener información que les sea útil; entonces, la comunicación entre los municipios y las instancias proveedores de estadísticas resulta esencial para que los interesados analicen e interpreten los datos.

Así, el intercambio de información entre municipios podría ser un factor que también contribuya a aumentar los ingresos propios. Como se identifica, las regiones Valle de México y Toluca Centro son las que sobresalen en prácticamente todos los indicadores, sin embargo,

al observar el comportamiento histórico, la Región Noreste destaca por la evolución positiva que ha tenido, lo cual habla sobre la aplicación de buenas prácticas que ha llevado a la región a convertirse en un caso de éxito en la mejora de la eficiencia en la recaudación de predial.

Finamente, se señala que uno de los principales objetivos de este trabajo, además de mostrar información e indicadores relevantes sobre la recaudación, es contribuir al debate sobre las estrategias que son necesarias para innovar en el desarrollo de políticas públicas que permitan incrementar la recaudación de predial, así como la ejecución de dichos de dichos recursos en beneficio de la población.

Mesografía

- Arrioja, V. A. (2012). Derecho Fiscal. México: Themis.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_25-Aguilar.pdf (02/08/2020)
- Espinosa, S., Martínez, J. y Martell, C. (2018). ¿Por qué algunos municipios en México son mejores recaudadores de impuesto predial que otros? Gestión y política pública, Vol. 27, Núm. 2, pp. 375-395. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v27n2/1405-1079-gpp-27-02-375.pdf (17/08/20)
- Granados, F.F. (2020). Mecanismos innovadores de gestión y financiamiento urbano y metropolitano. Curso-Taller: Planeación Urbana como Herramienta de Gestión Estratégica de las Haciendas Públicas Municipales. IHAEM: México.
- IGECEM (2019). Producto Interno Bruto Municipal 2019. Disponible en: https://bit.ly/2V49D58 (15/08/20)
- Ruelas, A. I. (2015). Evaluación de las características del impuesto predial en México. Revista iberoamericana de estudios municipales, Vol. 6, Núm. 12, pp. 67-102. Disponible en: https://revistariem.cl/index.php/riem/article/view/45 (16/08/20)
- OSFEM (2019). Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios 2018. Disponible en: https://bit.ly/39VJLN1 (15/08/20)

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, auditoria, entre otros relacionados con la actividad hacendaria de los gobiernos locales.

Las publicación de artículos se realizará con base en lineamientos editoriales internos del Subcomité Editorial del Instituto Hacendario 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.