

FORO HACENDARIO

Publicación trimestral del Instituto Hacendario del Estado de México.
Octubre-diciembre, número 83, año 20.



Aspectos fiscales y contables
del pago de los derechos
por supervisión de obras

Modernización Catastral
como estrategia para el
incremento de la recaudación
del impuesto predial
en los municipios
del Estado de México



El Instituto Hacendario del Estado de México en desarrollo de su programa editorial de investigación 2020, elabora nuevas investigaciones:



**El gobierno digital en la gestión municipal:
Algunas ideas para su aprovechamiento**



**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**



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



Saneamiento Financiero a través de la legalidad

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: 207/09/33/20



IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

Foro Hacendario, año 20, núm. 83, Octubre-diciembre 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 500 ejemplares.

Contenido

Editorial	
Felipe J. Serrano Llerena Vocal Ejecutivo	3
Aspectos fiscales y contables del pago de los derechos por supervisión de obras	4
Antonio Fabila Villanueva	
Modernización Catastral como estrategia para el incremento de la recaudación del impuesto predial en los municipios del Estado de México	12
Eduardo Segura García	
Nezahualcóyotl: Análisis y reflexión de las retenciones históricas de los recursos del FORTAMUNDF	18
Sonia López Herrera	
Zumpahuacán: Análisis del contexto financiero municipal 1989-2007	26
Ana del Carmen Mérida Rojas	
Saneamiento financiero: a través de la legalidad	40
Cesar Javier Méndez González	
La efectividad de los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas como política preventiva en los sistemas municipales anticorrupción mexiquenses, 2018	43
Andrés Alva Díaz	

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 83 apertura su contenido con un análisis de los *Aspectos Fiscales y Contables del Pago de los Derechos por Supervisión de Obras*, destacando que la supervisión es uno de los aspectos más importantes en la ejecución y que garantiza que la calidad, costo y tiempo de ejecución corresponda a lo planeado, contando además con el esquema legal que da certeza de que las inversiones que los gobiernos realizan se ejerce con eficiencia.

El segundo texto propone la *Modernización Catastral como estrategia para el incremento de la recaudación del Impuesto Predial en los municipios del Estado de México*, la cual aspira al fortalecimiento de la hacienda municipal a través de una táctica clara y precisa que concrete mayores ingresos para posibilitar la generación de obras, servicios y acciones que permitan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Se presenta un *Análisis de las retenciones históricas de los recursos del FORTAMUNDF, Caso Nezahualcóyotl*, con el propósito de valorar la actuación municipal y su estrategia de intervención.

En el cuarto apartado, se realiza también un *Análisis del contexto financiero municipal del periodo 1989-2007, Caso Zumpahuacán*, donde se destaca la importancia y repercusión que adquiere en el ámbito económico, político y social local.

Se añade el planteamiento de la investigación *Saneamiento financiero a través de la legalidad*, mismo que sugiere mejorar la administración tributaria, planear una política de ingresos e instrumentarla efectivamente; a partir de las herramientas que actualmente se encuentran establecidas en el marco legal constitucional, administrativo y fiscal.

Completa el número, el aporte de la investigación *La efectividad de los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas como política preventiva en los sistemas municipales anticorrupción mexiquenses 2018*, que propone cuantificar la efectividad e interpretar sus resultados de los sistemas municipales anticorrupción en el Estado de México.

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

Aspectos fiscales y contables del pago de los derechos por supervisión de obras

Antonio Fabila Villanueva

Resumen

La supervisión es uno de los aspectos más importantes en la ejecución de la obra pública, si se hace de manera correcta, garantiza que su calidad, costo y tiempo de ejecución corresponda a lo planeado; para llevar a cabo estas acciones se cuenta con un esquema legal sólido, dando la certeza de que las inversiones que los gobiernos realizan en obra pública se ejerzan con eficiencia.

Aspectos fiscales y contables del pago de los derechos por supervisión de obras

La función de supervisión se realiza desde dos frentes, el primero recae en el constructor, cuya principal actividad es garantizar que su personal realice los trabajos conforme a lo contratado,; y por otro lado, se encuentra la participación de la entidad gubernamental, quien hace la función de supervisión a través de un servidor público a quien se denomina residente de obra, cuyas principales actividades son la vigilancia, control y revisión de los trabajos, así como la aprobación de las estimaciones de acuerdo a lo contratado, no obstante, esta actividad también puede contratarse de manera externa.

Al efecto, se debe tener presente que en la ejecución de la obra pública un papel trascendente en la supervisión lo asumen los entes fiscalizadores, cuya función principal va encaminada a los servicios de vigilancia, inspección y control, llevando las actividades y acciones preventivas y correctivas para comprobar el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la planeación, programación, presupuestación, contratación y su ejecución.

Para garantizar una correcta supervisión de la obra pública, los entes gubernamentales en sus tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, tienen considerado en sus respectivas legislaciones fiscales vigentes, el pago de los derechos por supervisión de obra:

- a. A nivel federal el artículo 191 de la Ley Federal de Derechos establece que, por el servicio de vigilancia, inspección y control, los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública y de servicios relacionados con la misma, pagarán un derecho equivalente al cinco al millar sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo.

En el caso de que la fuente de financiamiento sean recursos estatales el Código Financiero del Estado de México y Municipios, en su artículo 72 señala que por los servicios prestados por los entes públicos relativos a la supervisión necesaria para la ejecución de obra pública, se cobrará un 2% por concepto de derechos a los contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo generadas, mediante la retención directamente aplicada al pago correspondiente al contratista.

- b. En el ámbito municipal el artículo 144, fracción VII del Código Financiero del Estado de México y Municipios, menciona que, por los servicios relativos a la supervisión necesaria para la ejecución de obra pública, se cobrará un 2% a las compañías contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo generadas.

Los cobros de estos derechos son utilizados para realizar las actividades de supervisión y control de la obra pública, en los órdenes federal y estatal, dicha actividad es realizada por sus entes fiscalizadores, en el ámbito federal a través de la Secretaría de la Función Pública y en el caso estatal, por medio de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, y en el caso de los municipios el servicio es prestado directamente por la Dirección de Obras Públicas.

Es importante referir que cuando exista mezcla de recursos federales con otros órdenes de gobierno, los mismos se considerarán federales de acuerdo al artículo 1º, fracción VI de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en correspondencia con el artículo 3º del Reglamento de esta Ley; en consecuencia, deberá aplicarse la normatividad federal.

Se debe considerar que este tipo de gravámenes afectan el costo de la obra, ya que los impuestos y derechos que se causen con motivo de su ejecución, forman parte de los precios unitarios de cada concepto de trabajo a realizar, tal y como lo establece la normatividad en la materia; tratándose de recursos federales, el artículo 220 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para los casos estatal y municipal, se aplica lo dispuesto en el artículo 157 del Reglamento del Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México.

Desde un punto de vista económico, el cobro de esta contribución aparentemente hace que resulte más cara la obra, no obstante, al contratista no le afecta su utilidad, debido a que carga este concepto a sus precios unitarios; sin embargo, el invertir en la supervisión da la certidumbre de que los recursos públicos son ejercidos con eficiencia y transparencia, entregando obras de calidad, logrando que el beneficio sea más alto que el costo.

La supervisión de obras ejecutadas con recursos del Ramo 33 por los municipios en el Estado de México

De acuerdo a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal de los ocho fondos que integran el Ramo 33, de las Aportaciones Federales, dos corresponden directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

Los recursos del ramo 33 constituyen una fuente de financiamiento importante en los presupuestos de los municipios, por tratarse de recursos etiquetados, están orientados a un fin específico, así el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, tiene como objetivo principal el abatimiento del rezago social a través de la inversión pública.

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, en rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

Los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que les correspondan para la realización de un Programa de Desarrollo Institucional Municipal.

Adicionalmente, los municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos que les correspondan de este Fondo para ser aplicados como gastos indirectos para la verificación y seguimiento de las obras y acciones que se realicen, así como para la realización de estudios y la evaluación de proyectos que cumplan con los fines específicos del fondo.

El total de recursos que será distribuido para el año 2020 a los municipios del Estado de México correspondientes a este Fondo, asciende a la cantidad de \$5,207,058,243 (Cinco mil doscientos siete millones cincuenta y ocho mil doscientos cuarenta y tres pesos 00/100), cifra que fue publicada mediante el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2020, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2020.

Con estas cifras, se está en posibilidad de realizar un ejercicio para estimar el potencial de recaudación que por concepto de Derechos por supervisión de obras tendrían los

municipios en el supuesto de que sus obras fueran ejecutadas bajo la modalidad de obras por contrato conforme a las reglas del fondo antes mencionadas.

Tabla 1

Concepto	Importe
Inversión Pública	\$ 4,954,288,425.38
3% de Gastos Indirectos	\$ 148,628,652.76
2% de Desarrollo Institucional	\$ 104,141,164.86
Total del Fondo	\$ 5,207,058,243.00

Como punto de partida, se debe entender que de acuerdo a lo mencionado en el segundo párrafo del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales provenientes del ramo 33 serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal.

Asimismo, el artículo 227 del Código Financiero del Estado de México, replica lo señalado por la Ley de Coordinación Fiscal y que para una mejor comprensión a continuación se cita:

Artículo 227.- Los fondos de aportaciones federales creados a favor del Estado y de sus municipios, con cargo a recursos de la Federación, se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán de acuerdo con las disposiciones del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Código y de la legislación estatal y municipal aplicable.

En consecuencia, la normatividad para ejercer los recursos relacionados a las aportaciones federales será la que se utiliza en el Estado de México; es decir, el Código Financiero del Estado de México y Municipios, el Libro Décimo Segundo del Código Administrativo del Estado de México y su Reglamento, entre otras.

Por lo tanto, es aplicable lo dispuesto por el artículo 144 de Código Financiero del Estado de México y Municipios el cual dispone:

Artículo 144.- Por los servicios prestados por desarrollo urbano y obras públicas municipales, se pagarán los siguientes derechos:

I. ...

VII. Por los servicios prestados por las dependencias y entidades públicas relativos a la supervisión necesaria para la ejecución de obra pública, se cobrará un 2% a las compañías contratistas con quienes se celebren contratos de obra pública o de servicios relacionados con la misma, sobre el importe de cada una de las estimaciones de trabajo generadas.

La tesorería cobrará el importe respectivo directamente al pago realizado al contratista por cada una de las estimaciones de trabajo.
VIII. ...

Para determinar la base de la contribución hay que descontar de las cifras el Impuesto al Valor Agregado para quedar así:

Monto destinado a Inversión Pública	-	Impuesto al Valor Agregado	=	Base para el cobro de los derechos por supervisión de obra
\$ 4,954,288,425.38	-	\$ 683,350,127.63	=	\$ 4,270,938,297.74

Ahora se calculará el potencial de recaudación de Derechos por concepto de supervisión de obras que podrían obtener los municipios del Estado de México:

Base para el cobro de los derechos por supervisión de obra	-	Impuesto al Valor Agregado	=	Base para el cobro de los derechos por supervisión de obra
\$ 4,270,938,297.74	x	2%	=	\$ 85,418,765.95

Lo anterior significa que las haciendas públicas municipales estarían recaudando un monto de \$ 85,418,765.95 (Ochenta y cinco millones cuatrocientos dieciocho mil setecientos sesenta y cinco pesos 95/100) en el ejercicio fiscal 2020 por concepto del cobro de los derechos por la supervisión de obra que se ejerza con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

El cobro de este derecho está considerado como un ingreso de gestión; es decir, son recursos propios, los cuales no están etiquetados, por lo tanto, pueden ser ejercidos en cualquier rubro de la supervisión de obra pública, como puede ser: el pago de las remuneraciones del personal que realiza la función de supervisión, adquisición de equipo de uso informático, combustibles y lubricantes, capacitación, mobiliario, vehículos, entre otros.

En virtud de ello, se presenta el modelo de asientos contables que tiene como propósito servir como una guía orientadora sobre como registrar las operaciones relacionadas con la inversión pública y el cobro de los derechos por la supervisión de obra.

Registro de la obra pública con recursos propios

Operaciones		Documento fuente	Periodicidad	Registro			
				Patrimonial		Presupuestal	
No.	Concepto			Cargo	Abono	Cargo	Abono
1	Pago del anticipo de acuerdo al contrato	Contrato, Comprobante Fiscal Digital (CFDI), Fianzas	Frecuente	1134	1112	8245 8255 8275	8225 8245 8255
2	Pago de la estimación de y/o finiquito de obra	CFDI, Estimación, Fianzas	Frecuente	1235 ó 1236	1134 1112	8245 8255 8275	8225 8245 8255
					4100 ¹	8120 8140	8140 8150
¹ Se registra el ingreso del 2% por supervisión de obras señalado en el Artículo 144, fracción VII del Código Financiero del Estado de México y Municipios.							
3	Incorporación al activo cuando son obras capitalizables	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	1233	1236		
4	Aplicación al gasto cuando es obra de dominio público	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	5600	1235		

Registro de la obra pública con recursos federales

Operaciones		Documento fuente	Periodicidad	Patrimonial		Presupuestal	
No.	Concepto			Cargo	Abono	Cargo	Abono
1	Pago del anticipo de acuerdo al contrato	Contrato, Comprobante Fiscal Digital (CFDI), Fianzas	Frecuente	1134	1112	8245 8255 8275	8225 8245 8255
2	Pago de la estimación de y/o finiquito de obra	CFDI, Estimación, Fianzas	Frecuente	1235 ó 1236	1134 1112 2117 ¹	8245 8255 8275	8225 8245 8255
	¹ Se registra la retención del 5 al millar por supervisión de obras señalada en el Artículo 191 de la Ley Federal de Derechos.						
3	Entero de las retenciones del 5 al millar por supervisión de obras	Oficio de solicitud Caja General, Línea de Captura, comprobante de pago	Frecuente	2117	1112		

Operaciones		Documento fuente	Periodicidad	Patrimonial		Presupuestal	
No.	Concepto			Cargo	Abono	Cargo	Abono
4	Incorporación al activo cuando son obras capitalizables	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	1233	1236		
5	Aplicación al gasto cuando es obra de dominio público	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	5600	1235		

Registro de la obra pública con recursos estatales

Operaciones		Documento fuente	Periodicidad	Patrimonial		Presupuestal	
No.	Concepto			Cargo	Abono	Cargo	Abono
1	Pago del anticipo de acuerdo al contrato	Contrato, Comprobante Fiscal Digital (CFDI), Fianzas	Frecuente	1134	1112	8245 8255 8275	8225 8245 8255
2	Pago de la estimación de y/o finiquito de obra	CFDI, Estimación, Fianzas	Frecuente	1235 ó 1236	1134 1112	8245 8255 8275	8225 8245 8255
					2117 ¹		
¹ Se registra la retención del 2% por supervisión de obras señalado en el Artículo 72 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.							
3	Entero de las retenciones del 2% por supervisión de obras	Oficio de solicitud Caja General, Línea de Captura, comprobante de pago	Frecuente	2117	1112		
4	Incorporación al activo cuando son obras capitalizables	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	1233	1236		
5	Aplicación al gasto cuando es obra de dominio público	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	5600	1235		

Registro de la obra pública con recursos del ramo 33

Operaciones		Documento fuente	Periodicidad	Patrimonial		Presupuestal	
No.	Concepto			Cargo	Abono	Cargo	Abono
1	Pago del anticipo de acuerdo al contrato	Contrato, Comprobante Fiscal Digital (CFDI), Fianzas	Frecuente	1134	1112	8245 8255 8275	8225 8245 8255
2	Pago de la estimación de y/o finiquito de obra	CFDI, Estimación, Fianzas	Frecuente	1235 ó 1236	1134 1112 2117 ¹	8245 8255 8275	8225 8245 8255
¹ Se registra la retención del 2% por supervisión de obras señalado en el Artículo 144, fracción VII del Código Financiero del Estado de México y Municipios.							
3	Cobro de los derechos por supervisión de obra	CFDI de Ingresos, Comprobante de la transferencia	Frecuente	2117 1112 ³	1112 ² 4100 ⁴	8120 8140	8140 8150
² Cuenta Bancaria del Ramo 33. ³ Cuenta Bancaria de Recursos Propios. ⁴ Se registra el ingreso del 2% por supervisión de obras señalado en el Artículo 144, fracción VII del Código Financiero del Estado de México y Municipios.							
4	Incorporación al activo cuando son obras capitalizables	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	1233	1236		
5	Aplicación al gasto cuando es obra de dominio público	Acta Entrega - Recepción	Frecuente	5600	1235		

Las consideraciones expuestas son de utilidad y relevancia, toda vez que los recursos que son administrados por los municipios se deben ejercer con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; por ello, se deben de cuidar los aspectos normativos, técnicos, administrativos y legales para cada una de las actividades que realizan, incluidas entre ellas la inversión pública. Finalmente, uno de las principales limitantes en el quehacer cotidiano de los ayuntamientos es la falta de recursos; sin embargo, como se aprecia, existen todas las condiciones tanto técnicas como económicas para que se lleven a cabo obras de calidad en los municipios, siempre y cuando se desarrolle una buena supervisión en todas sus etapas, teniendo para ello, la facultad legal de cobro de Derechos por concepto de supervisión de obra, contribución que constituye una fuente importante de recursos para garantizar que los gastos en que se incurran para la óptima supervisión de los trabajos se efectúen sin menoscabo de la hacienda pública municipal, y evitando evadir la responsabilidad de que no se cuenta con los medios para realizarla, pues se ha puesto de manifiesto que se cuenta con los recursos suficientes para garantizar la correcta ejecución de la obra pública.

Modernización Catastral

como estrategia para el incremento de la recaudación del impuesto predial en los municipios del Estado de México

Eduardo Segura García

Resumen

Los retos que enfrentan las haciendas municipales para aumentar la recaudación de los impuestos y derechos, han propiciado que se busquen estrategias eficientes, en virtud de que los ingresos son insuficientes para dar cumplimiento a las demandas de la ciudadanía y convertirlos en obras, servicios y acciones.

Por ello, una estrategia fundamental consiste en la modernización del catastro, que implica la capacitación teórica, técnica y práctica a los servidores públicos para que cuenten con los conocimientos necesarios en el dominio catastral sin dejar de lado lo primordial, la atención al público; seguido de la organización del capital humano con que cuenta cada unidad de catastro, además de tener un sistema geográfico de vanguardia, acompañado de estrategias que tengan como consecuencia el incremento en la recaudación.

Antecedentes

En México, los Aztecas basaban su organización en el Calpulli y cobraban un tributo a sus gobernados; posterior a la conquista Hernán Cortés funda el primer municipio en México, la Villa Rica de la Veracruz, y durante la Colonia se crea la primer institución hacendaria, la Real Hacienda de la Nueva España; donde aparece la figura de la hacienda pública municipal constituida por los ingresos y gastos, así como por los bienes patrimoniales; los arbitrios que eran los impuestos “consistían en sisas, derramas, contribuciones y concesiones” (Quintana, 2018:56; Ochoa, 1968:161).

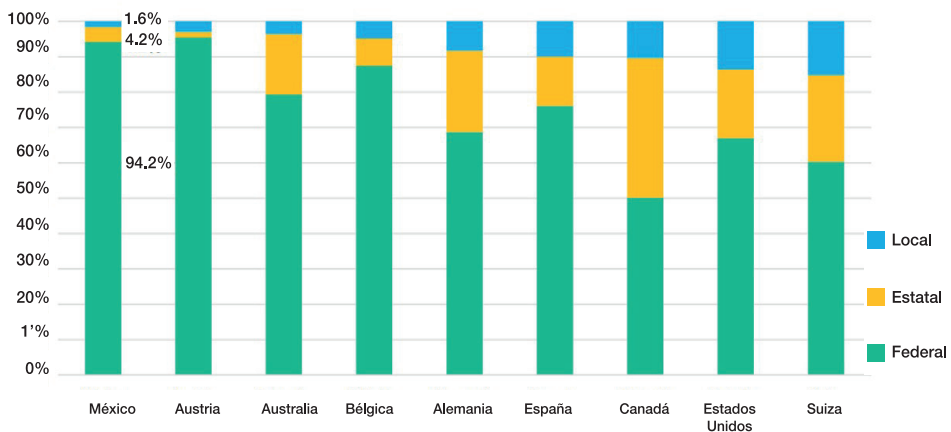
Posterior a ello, la evolución del cobro de impuestos se presenta en la Constitución de Cádiz, la Constitución de Apatzingán, la época del Porfiriato, hasta llegar a la Constitución de 1917. Las relaciones entre el Estado y el municipio con el gobierno federal fueron presididas desde antaño por los intereses de la autoridad central, situación válida que impulsó el movimiento revolucionario y en consecuencia un modelo distinto de relación del municipio con otros órdenes de gobierno, sobre la base del argumento de un municipio libre, autónomo, sustentándose en el desarrollo regional (Acosta, 1978).

Al día de hoy se tiene certeza jurídica para el orden de gobierno municipal, plasmada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 170 fracción XII, 171 fracción XVIII y 173 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, artículos 5 fracción I, 21, 22 y 23 del Reglamento del Título Quinto del Código Financiero del Estado de México y Municipios en los que se regula el Catastro Municipal.

Hacienda Municipal

De acuerdo a la novena edición y última publicada del Índice de Información Presupuestal Municipal de Transparencia Presupuestaria (IIPM) elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO 2017), se señala que, en comparación de los países como Suiza, Estados Unidos, Canadá, España, Alemania, Bélgica, Australia y Austria, en México solo el 1.6% del total de sus ingresos es recaudado por los gobiernos municipales, el 4.2% por gobiernos estatales y el 94.2% por el Gobierno Federal.

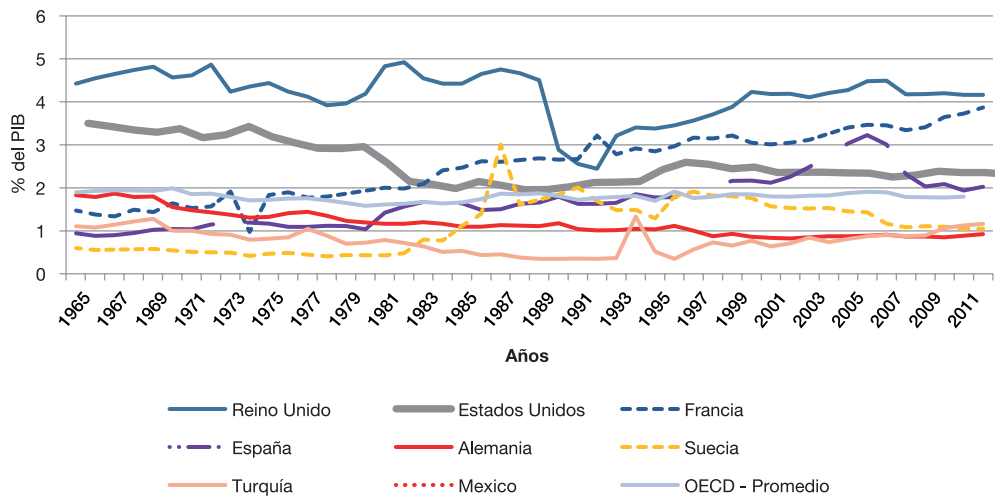
Gráfica No.1
Recaudación de impuestos por orden de gobierno



Fuente: IMCO con base en datos de la OCDE (2018). Fiscal decentralisation database. Datos de 2015. En IMCO (2020). Índice de información presupuestal municipal. Novena edición.

De esta manera, entre los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México es el que menos recauda, a razón de que la tasa con que se grava el impuesto es menor respecto a las demás naciones, por lo tanto, es notorio que elementos sociales, económicos y la falta de cultura contributiva, influyen en el resultado.

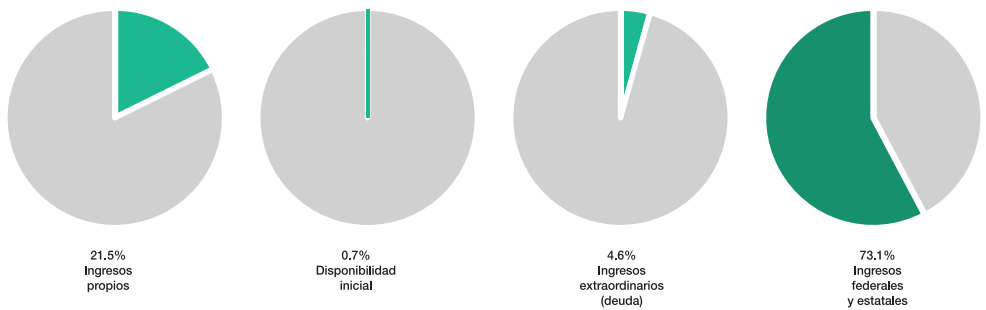
Gráfica No. 2
Recaudación de impuestos a la propiedad nivel internacional (% PIB)



Fuente: Adaptado de “Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México” (p.2) por M. Unda, 2017, Revista Land Lines.

La gráfica 3 muestra que el gobierno municipal es el menor recaudador de impuestos, ya que el mayor porcentaje de recaudación es realizado por el gobierno federal de acuerdo a lo señalado en el artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal. De esta manera en promedio el 73.1% de los recursos municipales provienen que las Entidades Federativas y/o de la Federación.

Gráfica No. 3
Recaudación de impuestos a la propiedad nivel internacional (% PIB)



*No incluye a las Delegaciones de la Ciudad de México.
Fuente: IMCO con datos de INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Cifras preliminares de 2016.

Los elementos que integran la hacienda municipal son los ingresos propios, participaciones, aportaciones federales y estatales, además de los ingresos extraordinarios.

Las participaciones federales son los recursos que las Entidades Federativas y municipios ejercen de acuerdo al Presupuesto basado en Resultados Municipal, mientras que las aportaciones federales son recursos etiquetados o condicionados que la Federación determina para los fines específicos de acuerdo a las reglas de operación de cada programa.

Programa de Modernización Catastral

El catastro es una de las funciones encargadas de proteger los derechos de propiedad y uso de los inmuebles, por ello menciona la OCDE “su correcto manejo será un catalizador en la promoción de inversiones, productividad y crecimiento de cualquier economía” (OCDE, 2012:11). Además, que permite el desarrollo y crecimiento urbano ordenado del municipio con el fin de dotar de servicios públicos de calidad a la población.

Sin embargo, los catastros municipales se enfrentan a diversos retos que limitan su capacidad para mantener actualizado su padrón catastral: insuficientes recursos materiales y humanos; recursos tecnológicos obsoletos; limitados recursos financieros; y personal poco capacitado.

Uno de los principales retos de los municipios mexiquenses es el aumento de sus ingresos propios, es por ello que una estrategia posible es emprender un Programa de Actualización Catastral, el cual tenga como objetivo la actualización de cuentas catastrales de predios en los que su uso de suelo es industrial o comercial, en su caso, el que genere una mayor derrama económica y que de acuerdo a sus características físicas con las que cuenta no corresponden al valor catastral registrado en los archivos o bases de datos.

Las principales tareas de este programa incluirían la búsqueda, identificación, notificación y actualización de cuentas catastrales, que deberá ser realizado por personal certificado que den certeza, confiabilidad y resultados al desarrollo del proyecto, lo cual será reflejado en mayores ingresos dentro de las arcas municipales.

Es importante destacar que las claves catastrales que se identifican de acuerdo con los procedimientos descritos en el Reglamento del Título Quinto del Código Financiero del Estado de México denominado “Del Catastro” deberán iniciar un proceso de notificación para las cuales, de acuerdo con el uso, construcción reportada y/o características de construcción requieren de actualización para definir el valor catastral correcto y real con base en las tipologías de construcción que le correspondan.

La tarea de identificación de cuentas catastrales es continua y debe ser realizada por el personal que realiza visitas de campo dentro del área, además es indispensable sumar el uso de herramientas tecnológicas que permitan identificar las modificaciones en los predios mediante una revisión de gabinete, aunado a la estrecha comunicación con el área de desarrollo urbano, con el objetivo de informar de las licencias de construcción expedidas y realizar el cruce de información al momento de la terminación de obra y actualizar los registros en las bases de datos catastrales y fiscales.

De igual forma, la colaboración con el Gobierno del Estado de México es primordial para maximizar los alcances, a través del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria para la recaudación y fiscalización del impuesto predial y sus accesorios legales que celebran los municipios con la Secretaría de Finanzas, ya que además de coadyuvar en la recaudación del impuesto predial, también se realizan acciones de actualización del padrón a través de la información que generen de manera coordinada el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) y los municipios.

Los municipios han adoptado diversas formas de recaudación, y cada entidad se adapta a sus fortalezas territoriales para una correcta recaudación, ya que ellos identifican las zonas potenciales de análisis que generaran el éxito del programa.

Con base en lo anterior, se concluye que:

- A través de este programa, se aspira al fortalecimiento de la hacienda municipal, mediante una estrategia clara y precisa que concrete mayores ingresos, para posibilitar generar obras, servicios y acciones que permitan mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.
- Es fundamental la coordinación de los municipios con el gobierno estatal para coadyuvar en la recaudación de impuestos.
- La modernización catastral comprende la actualización, capacitación integral a los servidores públicos, además del uso de herramientas tecnológicas que permita la identificación y la valuación real de predios dentro de los padrones catastrales y fiscales.

Bibliografía:

- Acosta, M. (1978). Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas. D.F, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garza Grimaldo, José Alberto. La participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos y sistemas de obras por cooperación en México: Programa “Dando y Dando”. Instituto de Investigaciones jurídicas. UNAM. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2654/7.pdf> (14-10-2020)

- Novena edición y última publicada del Índice de Información Presupuestal Municipal de Transparencia Presupuestaria (IIPM), Novena Edición (2017), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Ciudad de México, México. Disponible en: <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-municipal/> (14-10-2020)
- OCDE (2012), Mejores prácticas registrales y catastrales en México, OCDE Publishing. Disponible en: [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2012\)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Mejores%20pr%C3%A1cticas%20registrales%20y%20catastrales%20en%20M%C3%A9xico.pdf)
- Ochoa Campos, Moisés (1968). Reforma municipal. México, Porrúa.
- Quintana, C. (2018). Derecho Municipal, México, Porrúa.
- Unda, G. M. (2017). Una hacienda local pobre: los determinantes de la recaudación predial en México. Revista Land Lines. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/unda_wp17mu1sp.pdf (14-10-2020)

Nezahualcóyotl: Análisis y reflexión de las retenciones históricas de los recursos del FORTAMUNDF

Sonia López Herrera

Para el cumplimiento de las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; así como de seguridad pública, el municipio de Nezahualcóyotl cuenta con dos fuentes principales de recursos, los de libre disposición (participaciones federales y estatales; y recursos propios derivados de la recaudación de contribuciones), además de recursos etiquetados (aportaciones federales dentro de los cuales sobresalen los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUNDF y del Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISMDF).

Particularmente, los recursos de libre disposición se aplican en su mayoría para cubrir el gasto corriente del municipio y los recursos etiquetados son destinados a las erogaciones que cumplen con lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal y los lineamientos específicos de operación que se emiten para tal efecto.

Actualmente el 51% de los recursos que son asignados a Nezahualcóyotl del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, FORTAMUNDF, se destina a la Comisión Nacional del Agua, CONAGUA y a la Comisión del Agua del Estado de México, CAEM, para cubrir los adeudos generados por el Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento municipal.

Las retenciones realizadas al FORTAMUNDF tienen como origen el decreto de fecha 21 de diciembre de 2007 publicado en el Diario Oficial de la Federación por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, mediante el cual se reformó el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

“Artículo 51.- Las aportaciones que con cargo al Fondo a que se refiere el artículo 25, fracción IV de esta Ley correspondan a los municipios y a las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en este artículo.

En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del Fondo mencionado en el párrafo anterior que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate, conforme a lo dispuesto por el artículo 36 de esta Ley. La Comisión Nacional del Agua sólo podrá solicitar la retención y pago señalados cuando el adeudo tenga una antigüedad mayor de 90 días naturales.

Lo previsto en el párrafo anterior, será aplicable aun y cuando el servicio de suministro de agua no sea proporcionado directamente por la Comisión Nacional del Agua, sino a través de organismos prestadores del servicio.

La Comisión Nacional del Agua podrá ceder, afectar y en términos generales transferir los recursos derivados de la retención a que se refiere este artículo a fideicomisos u otros mecanismos de fuente de pago o de garantía constituidos para el financiamiento de infraestructura prioritaria en las materias de abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales. (LCF, 1978:46)

Es importante destacar que el Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nezahualcóyotl en lo sucesivo, ODAPAS, no genera los suficientes ingresos para cubrir sus gastos administrativos y de operación, derivado además de una infraestructura de la red de agua potable obsoleta y gravemente dañada, ya que cuenta con más de 50 años; existiendo un alta cantidad de fugas con la que se pierde grandes volúmenes de este vital líquido y que impide tener la suficiente presión para la prestación de un adecuado servicio, sumado a que la colocación de medidores no permitan realizar el cobro de los derechos de manera adecuada.

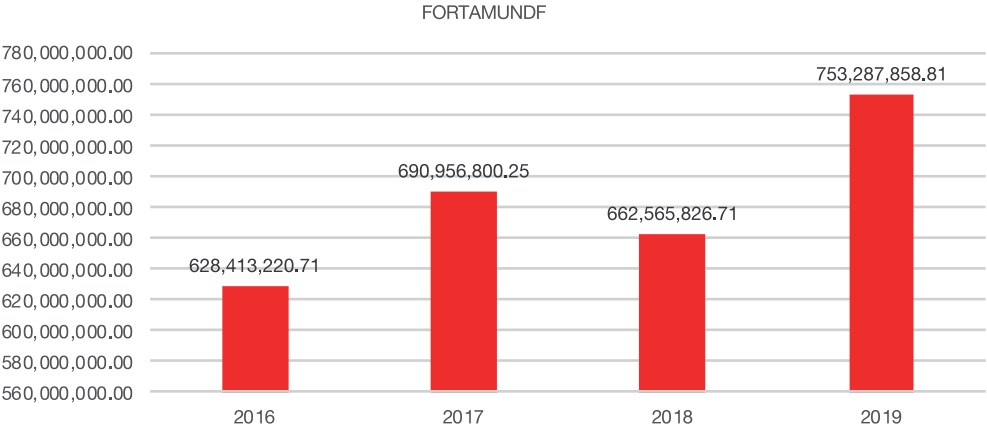
Tal situación genera que las administraciones municipales destinen cada vez menos recursos para la renovación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica del municipio y cada vez más recursos para cubrir adeudos con CONAGUA y CAEM; recursos que se desconoce su aplicación final, debiendo ser utilizados por el municipio toda vez que de origen le fueron asignados para cumplir con la encomienda constitucional, provocando que dicha red con el transcurso de los años se encuentre inservible, originando a su vez una resistencia entre la población para el pago de derechos por la prestación del servicio que se realiza cada vez de manera más deficiente. Los recursos del FORTAMUNDF son distribuidos conforme a lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, considerando la proporción directa al número de habitantes con que cuente el municipio.

Tabla No. 1
Recursos del FORTAMUNDF asignados al municipio de Nezahualcóyotl,
ejercicio 2016 al 2019

Concepto	Extensión Territorial	Intercenso 2015	2016	2017	2018	2019
Nezahualcóyotl	63.44 km²	1,039,867	628,413,220.71	690,956,800.25	662,565,826.71	753,287,858.81

Fuente: Concentrado realizado con los acuerdos emitidos por la Secretaria de Finanzas y que son publicados en la Gaceta de Gobierno del Estado de México.

Gráfica No. 1
Recursos del FORTAMUNDF asignados al
municipio de Nezahualcóyotl, ejercicio 2016 al 2019



Fuente: Concentrado realizado con los acuerdos emitidos por la Secretaria de Finanzas y que son publicados en la Gaceta de Gobierno del Estado de México.

En la gráfica No. 1, se expresan los montos asignados de los recursos del FORTAMUNDF al municipio, en la que se reflejan las variaciones presentadas durante los ejercicios 2016 al 2019; destacando que para los ejercicios 2016 y 2017 se utilizó la población publicada en el Censo General de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, y para los ejercicio 2018 y 2019 se utilizó la información de la población de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI. Adicionalmente se agrega la extensión territorial con el propósito de observar la densidad poblacional (número de habitantes dividido entre el área donde viven); dato que se considera trascendente para incorporarse en la distribución de los recursos, significando que en Nezahualcóyotl este equivale a 16,391 habitantes por km²; deduciendo que a mayor población son mayores las demandas de los servicios públicos.

La variación en la aplicación de los recursos del FORTAMUNDF en el municipio de Nezahualcóyotl desde el ejercicio 2016 al 2019 se observa en la Tabla 2.

Tabla No. 2
Aplicación de los recursos FORTAMUNDF
en el municipio de Nezahualcóyotl, ejercicio 2007 a 2019 (Miles de pesos)

Presupuesto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pasivos de Ejercicios Anteriores	46,626.78	25,802.93	16,493.41	5,000.00	17,048.71	0	0	0	0	0	0	0	0
Adeudos CONAGUA y CAEM	0	27,000.00	91,892.32	146,972.38	113,338.44	198,662.80	190,163.60	234,376.98	304,212.31	282,914.09	336,895.96	337,788.91	349,043.16
Energía eléctrica	34,006.96	37,817.88	33,799.10	36,000.00	24,000.00	20,000.00	23,821.92	0.00	0.00	12,000.00	15,000.00	0.00	0.00
Aportaciones al ISSEMYM	37,301.16	45,102.66	46,763.15	56,828.64	93,278.63	79,617.79	104,574.31	137,466.20	0	0.00	0.00	0.00	0.00
Pago de créditos, empréstitos o préstamos	0.00	0.00	0.00	23,877.28	51,966.60	35,679.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Nómina Seguridad Pública	144,755.35	146,986.09	179,186.94	184,074.35	216,260.40	165,009.34	216,260.03	216,832.58	292,426.72	333,499.13	339,060.84	324,776.91	404,244.70
Uniformes	7,898.16	0.00	2,569.80	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Equipo de radiocomunicación	1,415.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Equipo de seguridad	1,946.66	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Equipo de Protección Civil y Bomberos	0.00	2,672.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Vehículos	14,988.25	1,969.97	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Mantenimiento de parque vehicular operativo	3,292.76	15,016.92	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Obras Plan de Desarrollo Municipal	1,443.17	0.00	7,825.83	2,766.69	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Obligaciones contratación de obras y servicios	9,695.25	25,550.10	4,522.84	3,708.11	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Obligaciones suministro de Bienes relacionados con la Obra y Servicios Públicos Municipales	31,176.02	76,888.33	46,676.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Acciones sociales básicas	26,771.64	31,868.62	27,180.57	17,186.14	5,702.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Monto Total	361,227.85	436,655.56	456,932.48	476,413.59	521,594.93	498,968.99	534,819.86	588,677.76	596,639.03	628,413.22	690,956.80	662,565.82	753,287.86

Fuente: Concentrado realizado de los Reportes de Avance de Ramo 33 (SIAMEN) del Municipio de Nezahualcóyotl.

Con la información concentrada de la Tabla número 2 se muestra la variación de la aplicación de los recursos del FORTAMUNDF en los ejercicios fiscales del 2007 al 2019, originándose que a partir de la reforma en el año 2008 a la Ley de Coordinación Fiscal, los principales rubros afectados fueron pasivos de ejercicios anteriores; obligaciones por el suministro de bienes relacionados con la obra y servicios públicos municipales; obligaciones por la contratación de obras y servicios; adquisición de equipamiento; así como la adquisición del parque vehicular, entre otros.

A partir del año 2008, con la reforma realizada a la Ley de Coordinación Fiscal se pueden aplicar los recursos del FORTAMUNDF para cubrir los adeudos que tienen los municipios por concepto de derechos y aprovechamientos por la extracción y conducción del agua, sin embargo, no prevé como una obligación que la Comisión Nacional de Agua aplique los recursos retenidos para la renovación o mantenimiento de la infraestructura para el abastecimiento de agua potable, drenaje o saneamiento de aguas residuales, en la misma proporción que sean retenidos a cada uno de los municipios, lo cual es indispensable para prestar el servicio de suministro de agua entre la población.

A lo largo de los años esto ha afectado considerablemente la operación del organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento de Nezahualcóyotl, ya que la sustitución, mantenimiento o reparación de la infraestructura de la red de agua potable, así como de la red de drenaje y alcantarillado demanda costos importantes, sumado a que no se recibe la totalidad de agua en bloque que debe entregar la Comisión de Agua del Estado de México, CAEM, originando que la distribución en las viviendas sea deficiente al no existir la presión suficiente, destacando que existen varias zonas que se deben abastecer a través de pipas, además, que no permite la instalación de medidores que conlleve a realizar el cobro de las contribuciones con tarifas más equitativas, y que además promueva una cultura del cuidado del agua, identificando que únicamente el 48% del padrón cumplan con la obligación de pagar sus derechos por el suministro de agua.

Con el propósito de incrementar la recaudación de ingresos municipales, el municipio durante el ejercicio 2017 realizó el equipamiento, reubicación y adecuación del área de catastro, la depuración de la base de datos, la realización de un vuelo fotogramétrico para la generación de orto fotos, restitución e integración única y validación de la tipología; así como el barrido de campo de 60 mil cuentas, información que fue actualizada también en las bases de contribuyentes del organismo de agua, por lo que se reflejó un incremento sustancial.

Tabla No. 3
Recaudación de ingresos del ODAPAS Nezahualcóyotl de los ejercicios
2018 y 2019 (miles de pesos)

Ingresos	2018	2019
Contribuciones de Mejoras	7,530.02	11,307.50
Derechos	355,536.39	430,467.43
Participaciones, Aportaciones, Convenios, Incentivos derivados de la Colaboración Fiscal y Fondos distintos de Aportaciones	0.00	5732.91
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Subvenciones, Pensiones y Jubilaciones	326,147.45	361,780.03
Otros ingresos y beneficios	1,132.51	5,150.38
Total de Ingresos	690,346.37	814,438.25

Fuente: Estado Comparativo Presupuestal de Ingresos del Organismo de Agua de Nezahualcóyotl del Informe Mensual de diciembre de cada año.

En la tabla no. 3 se agruparon los ingresos recibidos en los ejercicios 2018 y 2019 del ODAPAS de Nezahualcóyotl, señalando que las acciones realizadas en materia catastral por el municipio, ha beneficiado al Organismo de Agua, ya que el cobro de Derechos en el ejercicio 2019 con respecto al 2018, representó un aumento de \$74.9 millones de pesos, es decir, se incrementó un 21.07%.

Tabla No. 4
Distribución de los Egresos del Organismo de agua de los ejercicios
2018 y 2019 (miles de pesos).

Egresos	2018	2019
Servicios personales	114,394.72	94,052.65
Materiales y suministros	17,363.93	20,567.36
Servicios generales	422500.30	500,192.52
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y otras ayudas	120,484.42	168,827.95
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	1,595.44	16,964.59
Inversión pública	-	2,203.51
Deuda pública	15,107.40	42,757.72
Total de Ingresos	691,446.21	845,566.30

Fuente: Estado Comparativo Presupuestal de Egresos del Organismo de Agua de Nezahualcóyotl del Informe Mensual de diciembre de cada año.

En la tabla número 4 se concentraron a nivel de capítulo de gasto los importes ejercidos por el ODAPAS de Nezahualcóyotl en 2018 y 2019, destacando que la mayor parte de los recursos se destinan al capítulo de Servicios Generales, el cual incluye lo relacionado a los derechos y aprovechamientos por el suministro y descarga de agua, y que significa el 59% del total del presupuesto que fue ejercido en el 2019. Ahora bien, si se observan los montos recaudados por el organismo operador de agua en el ejercicio 2019 se reflejó un déficit de \$31.1 millones de pesos, además de que estos no son suficientes para cubrir su nómina y gastos operativos, señalando además que existe una nula aplicación de recursos en el capítulo 6000 referente a la obra pública, por lo que es preciso mencionar que además de los recursos objeto del presente estudio y que el municipio subsidia para cubrir adeudos con CAEM y CONAGUA, se destinan adicionalmente una gran cantidad de los recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal, FISMDF para realizar obra pública relacionada al mantenimiento de la red de agua potable, alcantarillado y drenaje.

Las retenciones realizadas al municipio de Nezahualcóyotl con cargo a los recursos asignados del FORTAMUNDF para el pago de adeudos de CONAGUA y CAEM correspondientes al Organismo Descentralizado de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento, se han incrementado considerablemente desde que se realizaron modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, alcanzando hasta más del 50% del monto asignado.

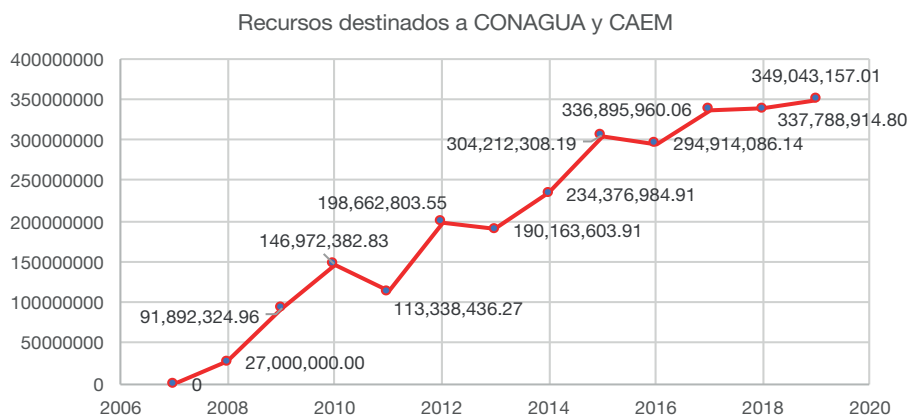
Tabla No. 5
Recursos del FORTAMUNDF asignados al municipio de Nezahualcóyotl y que son aplicados a adeudos del Organismo de Agua con CONAGUA y CAEM, de los ejercicios 2007 al 2019.

Ejercicio	Total FORTAMUNDF asignado	Recursos destinados a CONAGUA y CAEM	Porcentaje
2007	361,227,844.00	0	0
2008	436,655,562.00	27,000,000.00	6.18
2009	456,932,476.00	91,892,324.96	20.11
2010	476,413,597.00	146,972,382.83	30.85
2011	521,594,924.00	113,338,436.27	21.73
2012	498,968,987.42	198,662,803.55	39.81
2013	534,819,854.13	190,163,603.91	35.56
2014	588,677,761.79	234,376,984.91	39.81
2015	596,639,027.62	304,212,308.19	50.99
2016	628,413,220.71	294,914,086.14	46.93
2017	690,956,800.25	336,895,960.06	48.76
2018	662,565,826.71	337,788,914.80	50.98
2019	753,287,858.81	349,043,157.01	46.34

Fuente: Concentrado realizado con el Reporte de Avance de Ramo 33 (SIAVAMEN) del Municipio de Nezahualcóyotl de cada ejercicio fiscal.

Grafica No. 2

Recursos del FORTAMUNDF asignados al municipio de Nezahualcóyotl y que son aplicados a adeudos del Organismo de Agua con CONAGUA y CAEM, de los ejercicios 2007 al 2019.



Fuente: Concentrado realizado con el Reporte de Avance de Ramo 33 (SIAMEN) del Municipio de Nezahualcóyotl de cada ejercicio fiscal.

La grafica número 2 muestra de los ejercicios 2007 al 2019 el importe total de los recursos del FORTAMUNDF asignados al municipio, así como los montos que se destinaron para cubrir adeudos con CAEM y CONAGUA que corresponden al organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento, observando un importante incremento en este rubro con el transcurso de los años, alcanzando en 2015 y 2018 la cantidad de \$304.2 millones y \$337.7 millones respectivamente, lo que significó más del 50% de estos recursos.

Dentro de las estrategias que se han buscado, es eficientar la red hidráulica que le permitan al Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, la prestación del servicio de suministro de agua a sus habitantes, y con ello, generar mayor recaudación de ingresos, realizando el gobierno municipal inversiones importantes y ha gestionado ante el Gobierno Estatal y Federal recursos para estos fines por aproximadamente 1000 millones de pesos para la rehabilitación de la red hidráulica en la sustitución de más de 200 kilómetros de tubería, lo que evitará que se siga perdiendo el 40 por ciento de agua en el trayecto, además de que aumentará la presión del agua con lo que se mejorará la distribución y dotación del líquido. Por años se ha cuestionado la eficiencia recaudatoria de los organismos de agua, sin embargo, no se ha realizado un análisis profundo de las causas que lo han originado, se considera necesario, que los recursos retenidos del FORTAMUNDF para el pago de CAEM y CONAGUA, se inviertan en infraestructura hidráulica de los municipios, para que estén en posibilidad de prestar el servicio de suministro de agua de manera adecuada y exista menos resistencia de pago por parte de los usuarios. En Nezahualcóyotl, se ha realizado una inversión histórica en este rubro, dejando con ello una base fundamental para que futuras administraciones puedan eficientar sus finanzas públicas, no obstante, si no se da continuidad a estas acciones será nulo el esfuerzo realizado.

Zumpahuacán: Análisis del contexto financiero municipal 1989-2007

Ana del Carmen Mérida Rojas

Introducción

El Estado de México es complejo por naturaleza, identificando de entre sus tantas problemáticas, la generada por las constantes migraciones, dificultades ecológicas, y de previsión de las medidas de riesgo que implica construir en zonas no aptas para ser urbanizadas; no obstante, en el contexto rural no es diferente ya que la población, realiza un uso inadecuado del suelo, impulsando la sobre explotación y contaminación de dicho recurso.

Así, la práctica constante de actividades económicas que corresponden al sector primario a través de cultivos de temporal hace imposible mantener las fuentes de empleo en el campo y por ello, se hace necesaria la contratación de asalariados; que obliga a los trabajadores a salir fuera de su comunidad de origen, hacia otras regiones o países como los Estados Unidos de América, con el objeto de hacerse llegar de recursos económicos y satisfacer sus necesidades básicas.

El municipio al ser la forma de organización territorial, política, jurídica y administrativa, encargado de vigilar el orden y representar por medio de las autoridades, es necesario que respondan a las demandas de la ciudadanía en lo referente a infraestructura para facilitar la producción de sus bienes agrícolas, y de esta forma habilitar las vías de acceso para agilizar el proceso de comercialización.

En este orden, el diagnóstico financiero alude a la forma de organización del municipio y su importancia radica en la repercusión que tiene en el ámbito económico, político y social local con referencia al Estado de México.

Problemática

En el contexto municipal se identifican varias problemáticas que inciden en el desarrollo:

- a) El sistema del transporte, elemento esencial para el buen funcionamiento de las actividades de la población, presenta grandes rezagos y deficiencias en la mayoría de las comunidades y en especial en las más alejadas de las vialidades primarias;

disponiendo solo de medios de transporte en modalidad colectiva (taxis y combis) en días en que se asienta en comercio semanal (tianguis locales).

- b) De las 2 800 viviendas, 27.49% de estas no dispone de agua entubada, 7.64% no dispone de energía eléctrica y 68.46% no dispone de drenaje. Se presenta un déficit de vivienda, y más específicamente el problema de su rehabilitación y mejoramiento en general.
- c) La deficiencia en el servicio de recolección de basura doméstica en la cabecera municipal y las localidades.
- d) La débil limpieza de calles, parques y zonas públicas.
- e) El alumbrado público en todo el territorio es deficiente o no existe, se necesitan ampliar las redes y rehabilitar las ya existentes para dar un mejor servicio y disminuir los riesgos en las zonas oscuras.
- f) La degradación del suelo afecta directamente a las áreas de recarga acuífera, zonas agropecuarias y de vivienda, además de afectar la biodiversidad de la zona.
- g) La basura que se genera en el municipio se deposita en tiraderos a cielo abierto y esto representa un peligro latente de contaminación de aire, cuencas y suelo.
- h) La escasez del vital líquido constituye una limitante definitiva del desarrollo, presentando una sobre explotación de los acuíferos y la construcción de grandes obras para llevar el agua a los lugares de consumo. El sistema de conducción y distribución del agua en la cabecera municipal tiene deficiencias, y no existe una cultura de ahorro y un uso racional del agua entre los pobladores. Se carece de infraestructura para la medición del gasto de agua, no se cuenta con padrón de usuarios actualizado, y son notorias las deficiencias en la facturación, cobranza y en general el cobro de servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales se ha realizado a través de tarifas subsidiadas. Las principales causas de la escasez de agua potable que se observan son el crecimiento demográfico, la tala inmoderada de los bosques, la contaminación del agua, los cambios climáticos y sus efectos sobre el régimen de lluvias.

Con base en lo descrito, se refiere que el uso de suelo, ésta dado por las actividades económicas que se desarrollan, y en este sentido la utilidad, está relacionada con la actividad humana que ejerce, para la producción de flor o horticultura.

Por su uso se clasifica en tierras agrícolas, que a su vez pueden ser de temporal o de riego, que en muchos de los casos ambas se encuentran ociosas; tierras de uso pecuario que pueden ser de uso intensivo o extensivo; tierras de uso forestal se clasifican de bosques o arbustiva; tierras de uso urbano, los cuerpos de agua, suelos erosionados; y otros.

Cuadro 1
Aprovechamiento actual del suelo

Uso del suelo	Superficie hectáreas	Participación %
Agrícola	18 019.20	89.40
Pecuario	187.00	0.93
Forestal	1 841.30	9.14
Cuerpos de agua	0.40	0.002
Uso urbano	8.10	0.04
Erosionado	9.70	0.05
Otros usos	88.50	0.44
Total	20 154.20	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009, Zumpahuacán, México.

La utilidad del suelo es agrícola, es el sector más importante, si se considera que esto se debe a la falta de fuentes de empleo en algún otro sector. Otra de las razones es que la población se encuentra dispersa y el traslado a las fuentes de trabajo es difícil, por lo que se emplean en tareas como la recolección de palmas, plantas silvestres, el agave mezcalero y del izote para la fabricación de artículos artesanales.

Cuadro 2
Distribución del suelo

Distribución	Usos	Superficie hectarías	%
Uso agrícola	Temporal	15 843.00	78.61
	Riego	1 775.30	8.81
	Tierras ociosas	400.90	1.99
Subtotal		18 019.20	89.41
Uso pecuario	Intensivo	0.80	0.004
	Extensivo	186.20	0.92
Subtotal		187.00	0.924
Uso forestal	Bosques	201.10	1.00
	Arbustiva	1 641.30	8.14
Subtotal		1 841.30	9.14
Uso urbano		8.10	0.04
Cuerpos de agua		0.40	0.002
Erosionado		9.70	0.048
Otros usos		88.50	0.44
Total		20 154.20	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Plan de Desarrollo Municipal 2006 - 2009.

El acelerado crecimiento demográfico y su concentración en centros de población han provocado importantes desequilibrios ecológicos en Zumpahuacán, presentándose graves alteraciones a las cuencas hidrológicas, escasez de agua, deterioro del suelo y del aire, por el manejo inadecuado de los agroquímicos. Se observa deforestación acelerada, erosión y cambio de uso de suelo, así como carencia de infraestructura y servicios urbanos.

De acuerdo a las cifras sobre la población económicamente activa y de la distribución del ingreso, se requiere propiciar los medios que permitan aumentar la generación de empleos de carácter permanente, principalmente en las actividades primarias y terciarias. Asimismo, se requiere satisfacer necesidades de infraestructura y equipamiento local, principalmente en materia de transporte.

Se observa una mayor participación regional de personal dedicado a las actividades primarias; siendo Zumpahuacán el municipio que se encuentra especializado en el sector primario y que su función al interior es como productor y exportador de bienes primarios a municipios especializados en los sectores secundario y terciario.

En la zona agrícola municipal, apta para la producción agrícola intensiva, se están construyendo casas de descanso, lo cual constituye una fuente de empleo para la población local en puestos de encargados de las granjas, trabajadoras domésticas, amas de llaves y peones en huertos que se han instalado dentro de estos predios.

No obstante, se requiere potenciar la tecnificación del campo y el aprovechamiento productivo del bosque (selva baja caducifolia y pastizal, en la mayoría de la superficie de las áreas definidas como no urbanizables) así como de las zonas extractivas de materiales pétreos. La agricultura es la base económica local, la instalación de invernaderos productores de flor han generado una fuente importante de trabajo e ingreso para los lugareños, estimándose en unas 900 personas las que laboran en los invernaderos, ubicados éstos en la zona de riego del municipio y los trabajadores provienen de las comunidades y barrios vecinos, así como de las zonas montañosas.

Por su cercanía e influencia dominante históricamente, presenta una gran dependencia económica con respecto del municipio de Tenancingo, ya que en éste se realiza la comercialización de sus productos y se concentran muchos servicios comerciales, financieros, de salud y administrativos, a los que acuden sus habitantes.

La estructura de la administración pública municipal está iniciando en el manejo de herramientas que le permitan organizar y determinar la secuencia de las tareas y procesos inherentes a un trámite administrativo o al ejercicio de un derecho o una obligación ciudadana. Actualmente, elabora sus manuales de organización y procedimientos, es decir, que le faciliten determinar la secuencia de pasos a seguir para el desarrollo de una actividad o un proceso.

Con la elaboración de manuales de organización y procedimientos se evitará duplicidad de funciones en las dependencias municipales, se dará simplificación de tareas, los tiempos de respuesta a peticiones ciudadanas se disminuirán, solventándose además errores en la expedición de documentos oficiales.

Se emprenderán esfuerzos para generar los reglamentos básicos en las materias prioritarias para mantener la gobernabilidad y promover un desarrollo rural y urbano sustentable (seguridad pública municipal; desarrollo urbano; protección civil; obras públicas; orgánico de la administración pública municipal; rastro municipal; saneamiento y limpia pública; equilibrio y protección al medio ambiente; uso y mantenimiento de maquinaria y parque vehicular; mercados y tianguis; panteones; y promoción y fomento a la participación social).

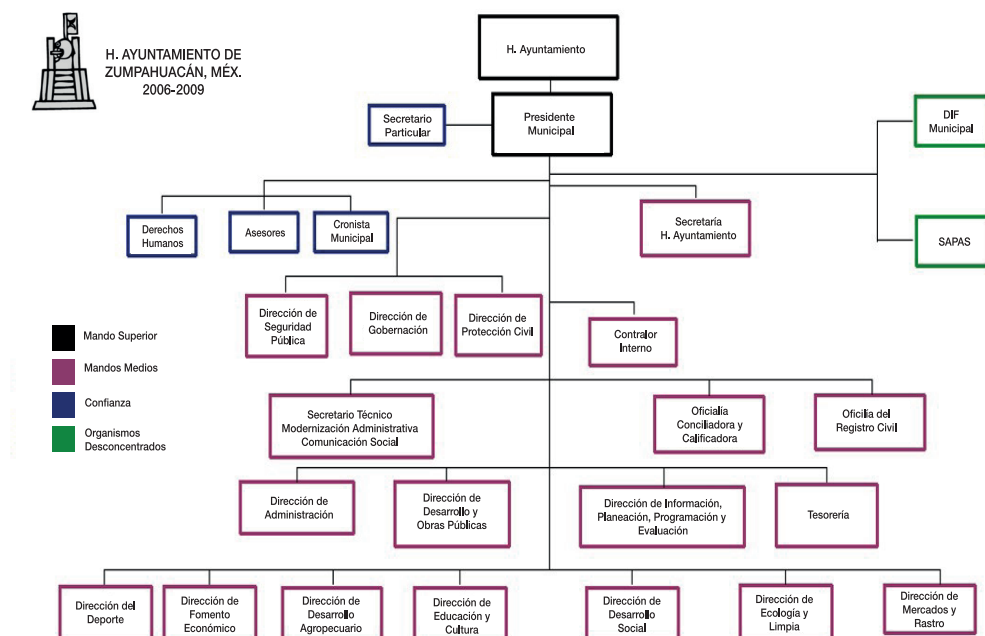
Estructura de la administración pública municipal

El proceso administrativo gubernamental municipal se orienta hacia los ciudadanos quienes son usuarios de los servicios y consumidores de bienes públicos; destacando que un aspecto importante en materia de modernización de la administración pública es la capacitación constante de los servidores públicos municipales para el eficiente desempeño de sus funciones administrativas.

Con el fin de mejorar la eficiencia en la prestación de un servicio público y atender, por tanto, de manera oportuna y eficaz las necesidades y demandas de la ciudadanía, es necesario contar con servidores públicos bien capacitados y concientizados sobre la naturaleza y responsabilidad que tiene hoy día la función pública municipal.

La administración al inicio de 2006, intento una forma de organización estratégica, la cual no llegó a consolidarse por la falta de recursos económicos para pagar la nómina del H. Ayuntamiento.

Figura No. 1
Organigrama del H. Ayuntamiento de Zumpahuacán 2006-2009



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.

Mecanismos permanentes para la participación social

La tendencia democratizadora de la sociedad y su cada vez mayor participación en las cuestiones de gobierno, es un factor clave para entender la nueva dinámica a la que debe integrarse el municipio.

La activación y participación política que la sociedad civil está asumiendo en los últimos tiempos es de gran importancia. Se intensifica su intervención en tiempos electorales, y continúa exigiendo a los gobiernos locales, después de estos periodos, en la búsqueda de respuesta a sus demandas de campaña; por lo que los gobiernos deben sensibilizarse socialmente para perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas.

Diversos grupos sociales se han convertido en actores sociales y políticos en el ámbito local, por lo que una política que atiende a un grupo social determinado afectará a otros y viceversa, lo que hace que la gestión pública municipal encuentre una serie de obstáculos que le impiden ser eficiente y sensible socialmente.

En Zumpahuacán, una manera de participación ciudadana es la que se plantea desde los canales legalmente establecidos como es el caso de Consejo Municipal de Protección Civil; Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEMUN; Consejo de Participación Ciudadana, COPACI; Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, COCICOVI; y Consejo de Desarrollo Municipal, CODEMUN; entre otros. Sumando a los Delegados municipales quienes juegan un papel importante en el funcionamiento de la administración municipal, ya que son la autoridad legítima y reconocida por el ayuntamiento que vincula a la sociedad con las autoridades municipales.

Una forma de encarar la problemática de la participación ciudadana es reconocer las particularidades de las comunidades, y con base en ello, articular nuevas formas de comunicación y participación, lo que en su conjunto permite lograr tres objetivos: legitimidad del gobierno, gobernabilidad y desarrollo con bienestar social.

Marco jurídico estatal y municipal

Conjunto de disposiciones estatales, que inciden en la materia de ingresos municipales son:

- a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En lo referente a la administración interior de los municipios, dispone que envíen la iniciativa de ley de ingresos del municipio, aprueben el presupuesto de egresos y, en su caso, la modifiquen para hacerlo concordar con el de ingresos.
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Señala entre las atribuciones de la Secretaría de Finanzas del gobierno estatal, además lo relacionado a recaudar las contribuciones municipales en los términos de los convenios suscritos; ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales con los gobiernos municipales; vigilar y registrar la deuda pública de los municipios; proporcionar asesoría a las autoridades municipales para interpretar y aplicar las leyes tributarias del estado así como para elaborar sus planes y programas de desarrollo económico; fijar las políticas, normas y lineamientos generales en materia de catastro; e intervenir para otorgar los subsidios que concede el gobierno estatal a los municipios.
- c) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Establece aspectos relacionados con la hacienda pública municipal y los servicios públicos (posibilidad de concesionarlos y materias sujetas a convenios y requisitos). Especifica que se requiere autorización de la legislatura estatal cuando los plazos para amortizar los créditos que se contraten rebasen el término de la gestión municipal. Dispone además las atribuciones del ayuntamiento, en lo general y de la tesorería municipal, en lo particular.
- d) Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México. En el Estado de México rige una ley de ingresos para todos los municipios que la integran, la cual se aprueba para cada ejercicio fiscal. De acuerdo por lo dispuesto por esta ley, los recursos

que deben percibir los municipios son impuestos, derechos, aportaciones de mejora, productos, aprovechamientos, ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

- e) Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México. Regula lo referente a las participaciones a los municipios derivadas de la SNCF y para este efecto señala las fórmulas para distribuir las participaciones federales y estatales.

En materia de gasto los ordenamientos más significativos son:

- f) Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México. Contiene los lineamientos que deben cumplir los municipios en el caso de que contraten financiamientos.
- g) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Contiene disposiciones relativas al gasto público, al contenido del presupuesto de egresos y a la forma de integrarlo y presentarlo; lineamientos para contratar obligaciones derivadas de créditos, formular estados financieros e inspeccionar la hacienda pública.

Plan de Desarrollo Municipal

El PDM del periodo 2003-2006 contiene una descripción de la situación actual y prospectiva, la localización de actividades y fuentes de financiamiento, así como las metas operativas anuales por programa; de hecho, cumple la obligación legal que tiene el municipio para recibir recursos financieros, e incluye la participación ciudadana. Para elaborar el PDM 2006 -2009 se llevaron a cabo veinte foros para “recabar la opinión de cada uno de las autoridades civiles, morales y líderes representativos de cada una de las comunidades, para sintetizar los problemas y las aspiraciones de la comunidad Zumpahuaquense.

El PDM presenta un diagnóstico del medio físico, recursos naturales, población, aspectos económicos y retos municipales (político, económico y social), un análisis de fortalezas oportunidades, debilidades y amenazas, prospectiva del municipio, estrategias del PDM donde se desglosan las líneas de acción e indicadores, metas, cartera de proyectos de alto impacto, obras públicas inconclusas; que se encuentran agrupadas conforme a los retos municipales.

Lo destacado del PDM es que incluye en su instrumentación, procesos de programación y presupuesto, así como convenios para el desarrollo municipal y mecanismos e instrumentos para la evaluación; y suma un análisis de las demandas sociales de las localidades y las propuestas que la ciudadanía expresó en la consulta popular.

Diagnóstico de la estructura financiera municipal

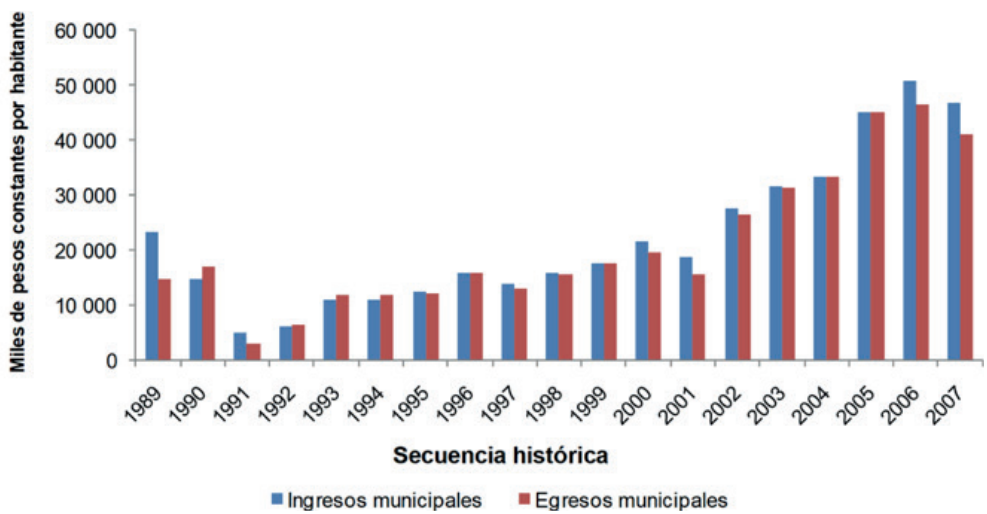
La hacienda pública municipal es en todo momento un renglón prioritario para cuidar y vigilar la aplicación transparente de los recursos, así como observar el cumplimiento de la

normatividad en su manejo y destino debe ser una tarea permanente.

El municipio de Zumpahuacán en relación con el Estado de México ha incrementado sus ingresos durante 2004, 2005, 2006 y 2007 (véase gráfica 1), lo cual está alineado con la situación política que se ha suscitado en los dos últimos periodos de elecciones en el municipio, lo que ha implicado una serie de movimientos en la administración municipal y continuamente ha interrumpido lo programado dentro de la asignación presupuestaria, con respecto al Estado de México, en virtud de que en 1990 registro un ingreso menor, debido a cuestiones de reacomodo político después de la toma de la presidencia municipal en 1981 y como resultado en 2005 se presenta un caso en el que tanto los ingresos como los egresos se mantienen igual.

Posteriormente entre 2006 y 2007 los ingresos por aportaciones federales y estatales se incrementan y los egresos tienden a disminuir, ello, en respuesta por la toma de la presidencia municipal, y la elección de 2006, que fue considerada como cerrada, y logra emprender una respuesta a las demandas sociales, para con ello impulsar la gestión municipal y el gasto de inversión en obra pública.

Grafica No. 1
Ingresos y egresos municipales de Zumpahuacán, 1989-2007



Fuente: Elaboración propia con base en Ingresos y egresos efectivos municipales per cápita, Pesos constantes por habitante, 1989 – 2007, Zumpahuacán, Estado de México.

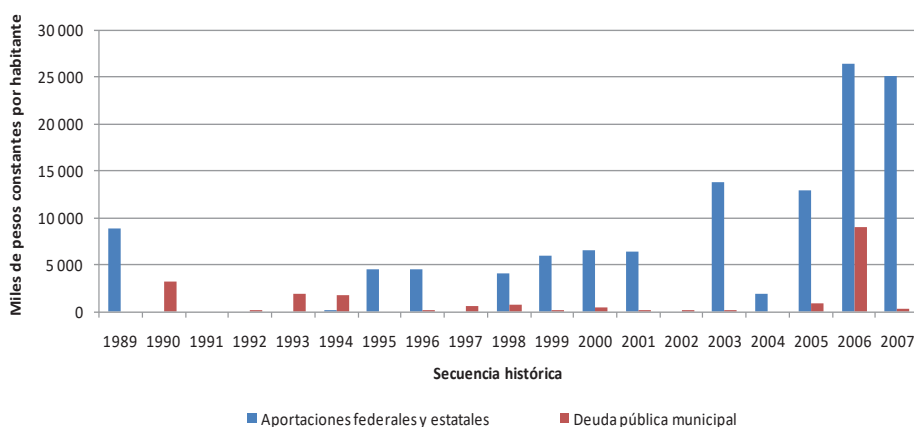
Con respecto al Estado de México ocurre lo mismo, se observa que la mayor inversión se concentra en obra pública en esos tres últimos años 2005, 2006 y 2007, como lo determina el Plan de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal que buscan propiciar que la mayor parte de los ingresos se traduzca en obras de infraestructura para beneficiar al sector social y comercial; tanto los productores agrícolas como el sector secundario, representado en

el Estado de México por el sector industrial, y en el municipio de Zumpahuacán, por dos empresas de floricultura que dan empleo a 900 personas, por la situación geográfica en la que se encuentra dicho municipio.

Al efecto, las participaciones federales, tienen un rubro para inversión en proyectos productivos que generen nuevos empleos, en conocimiento de que el ingreso de los trabajadores agrícolas en el municipio se ubica en el renglón de dos salarios mínimos, lo cual hace referencia a que se tenga que invertir para generar nuevos empleos, en el sector secundario y terciario.

Ahora bien, si se considera que parte de las participaciones federales y estatales, son para ser invertidas en obras de infraestructura y saneamiento de la deuda pública, se puede considerar que, en los tres últimos años, el que marcó la diferencia fue el 2006, ya que se logró sanear parte de ella (véase gráfica 2), no obstante, en 2007 ya no fue prioridad, debido a la exigencia de la población de mayor inversión en obra pública. Al respecto, se registra que 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1997 y 2002 es menor, por el reacomodo de la situación política que se evidencia en el Estado de México y a las administraciones durante ese periodo, tiempo en el que se trató de captar el mayor número de aportaciones federales y estatales, dejando separadamente el pago de la deuda pública municipal.

Grafica No. 2
Aportaciones federales y estatales en comparación con la deuda pública municipal
1989-2007

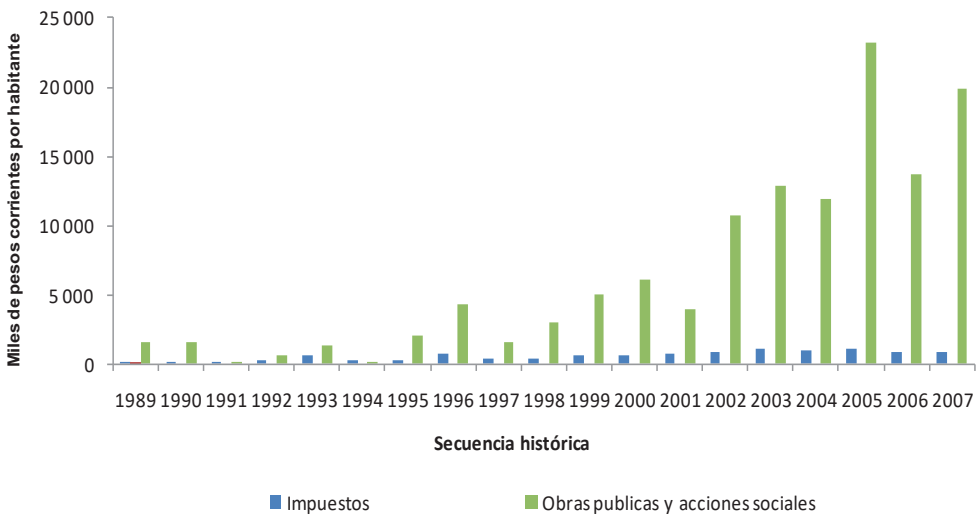


Fuente: Elaboración propia con base en Ingresos y egresos efectivos municipales per cápita, Pesos constantes por habitante, 1989 – 2007, Zumpahuacán, Estado de México.

Lo que repercutió en mayor inversión en obra pública y acciones sociales en 2005 y 2007 (véase gráfica 3), y al factor de la toma de la Presidencia en 2006, lo que obligo a realizar un mayor número de gestiones ante los organismos federales y estatales.

Los impuestos son el motor de los gobiernos, por ello, la recaudación debe ser lo suficiente para cumplir con las responsabilidades, necesidades y demandas sociales de la colectividad. Siendo en este rubro el año 1993 que registró mayores impuestos recaudados que de manera conjunta con el Estado de México, tuvieron un margen histórico en 1999 y para el municipio represento una mayor recaudación durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, (véase gráfica 3) y de 2006 hacia delante se registra una menor recaudación de impuestos y mayor dependencia de los recursos federales y estatales, para la inversión en obra pública y acciones sociales.

Grafica No. 3
Impuestos, Gasto de Obra y Acciones Sociales 1989-2007



Fuente: Elaboración propia con base en Ingresos y egresos efectivos municipales per cápita, Miles de pesos constantes por habitante, 1989 – 2007, Zumpahuacán, Estado de México.

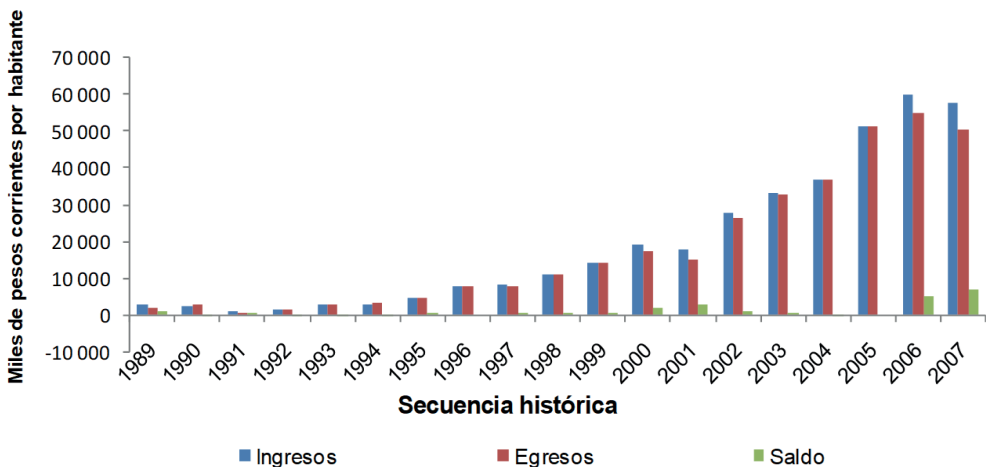
Pero un buen gobierno, responsable, debe inducir también a la participación de la sociedad en el pago de impuestos, de manera proporcional y equitativa como lo señala la Carta Magna, con el objeto de cumplir con las obligaciones que la sociedad le impone al gobierno y toda la población debe contribuir con lo que corresponde. El proceso de recaudación debe ser lo más sencillo posible. Mientras más complicado sea el cumplimiento del pago de las contribuciones ciudadanas, menor será su interés para cooperar con el gasto público.

Los municipios no tienen incentivos suficientes para hacerse fiscalmente responsables o para cobrar impuestos, pero si enormes alicientes para demandar mayores transferencias federales. De ahí que, al ser un municipio rural, dependa en gran parte de los recursos trasferidos.

México ha presentado una creciente descentralización en su ejercicio, sin embargo, esta no ha venido acompañada de una mayor recaudación de impuestos en el ámbito estatal o local. Por la situación económica y social es imperativo modificar los incentivos que actualmente enfrentan Estados y municipios, a efecto de que se desarrollen verdaderos ejercicios de recaudación y financiamiento en el ámbito local, sobre todo a partir del impuesto predial y del cobro de derechos de agua, al menos a su costo, debido a que en el Estado de México se han tomado las medidas recaudatorias con base en una tarifa y en el municipio esta depende del Comité Municipal de Agua, por lo tanto, lo que recaudan no se reporta a la tesorería municipal, y además se exige al ayuntamiento, para que otorgue mantenimiento a dichas obras, sin tener designada una partida para resolver dicha problemática.

Los ingresos por participaciones del ayuntamiento de Zumpahuacán también registraron una dinámica positiva, ya que durante el periodo de 2000 a 2006 se logró aumentar a una tasa media anual de 12.96%. Del 2001 al 2006 los ingresos totales registraron un incremento significativo del orden de 17.31% (véase gráfica 4). Esto permitió la realización de obras y acciones en todas las comunidades, así como replantear, reorientar y definir nuevas obras, nuevos proyectos y responder así a las inquietudes de los ciudadanos. Durante 2006 se incrementaron los ingresos propios y aumentaron a una tasa media anual de 5.47%. El nivel de dependencia del ayuntamiento disminuyó de 88.92% en 2001 a 88.70% en 2006.

Grafica No. 4
Ingresos, Egresos y Saldo Municipal, Zumpahuacán 1989-2007



Fuente: Elaboración propia con base en Ingresos y egresos efectivos municipales per cápita, Miles de pesos constantes por habitante, 1989 – 2007, Zumpahuacán, Estado de México.

Estructura de Ingresos y Egresos

La evolución de los ingresos del municipio de Zumpahuacán, en particular, los impuestos han pasado de un nivel de 3.9% en el año 2001 a 1.5% en el año 2006, con lo que se demuestra que ha disminuido, la dependencia financiera del municipio que se había mantenido por niveles superiores al 90% con relación a las participaciones y aportaciones federales.

En lo que corresponde al comportamiento de los egresos, se tiene que los servicios personales han ido en aumento en los últimos años, ya que pasaron de un 25.8% a un 44.2% con relación a los egresos totales, en los años de 2001 al 2006.

En el rubro de obras públicas ha ido descendiendo, sobre todo a partir de 2002 al 2006, donde se observa como los niveles de participación pasaron de un 38.8% a un 32.9% en ese orden (véase gráfica 3) y (véase gráfica 4) con relación al total de egresos; debido entre otras causas, a que la mayor inversión se realiza en la construcción de capillas, como lo marca la secuencia histórica, situación que hasta la fecha continua.

Se destina una gran cantidad de recursos para gasto corriente que para inversión siendo en 2007 donde en contraparte el Estado de México registro, un alto índice. El balance financiero municipal hace referencia a los ingresos públicos ordinarios menos los egresos totales, dando como resultado que tanto los absolutos como relativos para el municipio de Zumpahuacán registra un déficit, los egresos son mayores que los ingresos. No obstante, a partir de 1997 al 2003, se registra superávit, debido a las fallas administrativas encontradas en ese periodo, en el cual se pretendía ahorrar para cubrir la deuda y no invertir en obra pública.

Conclusiones

- a) A pesar de la cantidad menor que recauda en comparación con el Estado de México y de tener el apoyo de la Federación, las crecientes necesidades rebasan con mucho las posibilidades de ser satisfechas.
- b) El municipio de Zumpahuacán presenta características rurales que se ubica en el lugar número 11 de alta marginación en el Estado de México, con baja recaudación de impuestos, tiene 68.34% de su población económicamente activa ubicada en el sector primario, 8.87% al sector industrial, 18.14% al comercio y servicios, el 3.46% no especificado, que determina el perfil rural de empleo.
- c) El municipio se encuentra especializado en el sector primario y su función al interior es de productor y exportador de bienes primarios a municipios especializados en los sectores secundario y terciario.
- d) La agricultura es la base económica, la instalación de invernaderos productores de flor han generado una fuente importante de trabajo e ingreso para los lugareños provenientes de comunidades y barrios vecinos, así como de las zonas montañosas, estimándose en unas 900 personas las que laboran en éstos.

e) Por su cercanía e influencia dominante históricamente, Zumpahuacán presenta una gran dependencia económica con respecto al municipio de Tenancingo, en virtud de que en este territorio se realiza la comercialización de sus productos y se concentran muchos servicios comerciales, financieros, de salud y administrativos, a los que acuden sus habitantes.

f) En el municipio destina la mayor parte de los ingresos (participaciones federales) al gasto corriente, desarrollando casi nula recaudación y por tanto, limitando el desarrollar obras de infraestructura (para el saneamiento del relleno sanitario, extensión de los colectores de drenaje y agua potable); dando como resultado que los problemas sociales se agraven cada vez más.

Bibliografía

- Conde Bonfil Carola, Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez, El Colegio Mexiquense, México, 1996.
- Banco de México (Banxico), 2009, “Índice de precios al consumidor” 10 de noviembre de 2009. Disponible en <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/indicesPrecios/indicesPreciosConsumidor.html> (10/11/2009)
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), 2009, “Finanzas públicas”, 5 de noviembre de 2009. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/economicas/bd/FinanzasPublicas/FPMun.asp?s=est&c=11289> (05/11/2009)
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), 2009, “Censos y conteos”, 1 de enero de 2009. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10382&e=&i=> (01/01/2009)
- Plan de Desarrollo Municipal de Zumpahuacán 2003 – 2006; 2006-2009, México, 2003.

Saneamiento financiero: a través de la legalidad

Cesar Javier Méndez González

La escasez de recursos de los municipios y la necesidad de fortalecer su hacienda pública, ha sido tema central dentro del proceso de descentralización o autonomía del municipio libre en México, basta consultar el proceso legislativo y la reforma del año 1983 y 1999; la primera versó sobre una transformación política, administrativa y económica, que pretendía otorgarle la efectiva descentralización en la forma de gobernar, por lo cual se consideró el aspecto económico para una verdadera libertad política del municipio de ser autosuficiente. Mientras que en la reforma del 23 de diciembre del 1999, se inició el proceso legislativo justificando como aspiración nacional contar con un municipio libre y económicamente autosuficiente, en el transcurso constituyente se abundó en el fortalecimiento de la hacienda pública municipal, determinando ciertos problemas fiscales comunes en dicho momento -problemas idénticos 22 años después- como la modernización del pacto federal en materia fiscal, dependencia de la voluntad de los distintos órdenes de gobierno, Federación y entidad federativa fuerte y municipios débiles, a pesar de las facultades fiscales e ingresos a favor de los municipios continúan siendo insuficientes, entre otros problemas.

Luego de la primera reforma en el periodo 1982 a 1992, se tienen estudios como el publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, donde desarrolla temas sobre las finanzas públicas municipales, mencionando que, a pesar de la primera reforma a la institución comunal, no ha cambiado el panorama económico del municipio, a razón de que siguen siendo insuficientes para cubrir funciones de gobierno. Además, identifica tres limitaciones al ejercicio de las competencias tributarias municipales: atribuibles a contribuyentes, autoridad municipal y otros niveles de gobierno. Así, las atribuibles a la autoridad municipal se encuentra la incapacidad técnica; deficientes sistemas administrativos; mínima o nula información al contribuyente; ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución; ausencia o deficiente control de cumplimiento, falta de comunicación pueblo-autoridad; y burocratismo y negligencia.

De acuerdo a los señalamientos del autor, actualmente, las dificultades de los municipios para recaudar ingresos particularmente en el Estado de México es algo común; observando en el informe de resultados de las cuentas públicas del Estado del ejercicio fiscal 2017, en particular en la integración del estado analítico de ingresos una diferencia en el rubro de impuestos entre lo modificado y lo recaudado de menos \$647,816,900.00 (seiscientos cuarenta y siete millones ochocientos dieciséis mil novecientos pesos con 00/100 M.N.), y una diferencia en el rubro de derechos, contribuciones de mejoras y algunos aprovechamientos

mientras que se recaudó más de lo proyectado en productos de tipo corriente y en las contribuciones causadas en ejercicios fiscales anteriores.

Al efecto, plantea varios juicios del resultado, refiriendo una mala planeación o la ineficiencia de los municipios para recaudar adecuadamente sus ingresos propios, identificando factores como el costo político, deficiencia técnica e incapacidad administrativa. Y argumenta que el motivo de recaudar más de lo proyectado, se debe a la dependencia de los recursos provenientes de la Federación.

Enuncia además que existen estudios sobre cómo mejorar o incrementar la recaudación de ingresos, siendo algunas de estas repetitivas, ambiciosas e innovadoras, como el actualizar el marco legal y tasas, modernizar las oficinas recaudadoras, implementar medidas de reciclaje y ahorro de energía, promover las aportaciones de la comunidad al realizar obra pública y en la prestación de servicios públicos, concesionar la prestación de servicios particulares, asociarse con otros municipios, entre otros.

Cita que el problema de la recaudación de ingresos propios de los 125 municipios en el Estado de México es grave, y puntualiza que en el año 2016 solo 3 municipios guardaban un equilibrio entre sus ingresos propios y los recursos provenientes de la Federación y el Estado; el cual oscilaba entre el 40% y 50%, el resto de los municipios cuentan con un porcentaje mayor dentro de sus presupuestos, con ello, afirma la dependencia de los municipios de las transferencias.

Identifica que, en el fenómeno recaudatorio los problemas, factores y posibles alternativas generadas, no son nuevas, por ello plantea la necesidad de estar conscientes de la realidad y responsabilizarse en los roles, contribuyente y/o servidor público, para comenzar a revertir dicha situación.

La investigación se centra en algunos factores y contextos donde se propician, así como alternativas, estudiando y analizando a los 125 municipios del Estado de México con el objeto de identificar de manera individual sus características y así posibilitar el contar con elementos en la creación de políticas públicas en materia de ingresos propios.

A decir del autor, legalmente los municipios en el Estado de México cuentan con las herramientas para recaudar ingresos propios y mientras pruebe la vigencia del marco normativo vigente y luego del uso exhaustivo, esto es, que los municipios supervisen, ejerzan e instauren sus facultades de comprobación en materia de ingresos o comprobar que la realidad superó al marco normativo vigente, no se deberían dar por ciertos los juicios y los motivos por los cuales los municipios no cuentan con los ingresos suficientes.

En este sentido, alude el autor que, para aumentar la recaudación de ingresos propios, se deben ejercer facultades de comprobación y cobro coactivo, así como fortalecer la

administración tributaria para lograr la autonomía fiscal de los municipios, partiendo de dicha premisa particular, se realiza la investigación para demostrar o refutar una importancia general.

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

La primera denominada antecedentes de la entidad y en materia fiscal, trata de los sucesos, instituciones y características principales de cómo se forjó el sistema tributario y la administración tributaria, así como los tipos de contribuciones existentes.

La segunda parte construye el marco conceptual a partir del análisis y el desarrollo del Municipio, además de sus características fundamentales, como es la autonomía; administrativa, política y financiera, para comprender la importancia de lograr la independencia financiera.

En el tercer capítulo analiza al elemento significativo en las finanzas públicas del municipio, la hacienda pública municipal.

El cuarto capítulo culmina con la definición de las variables, describiendo las bases sobre las cuales se concibe el sistema tributario nacional y la administración tributaria, haciendo especial énfasis en los municipios, los cuales se enlistan de manera enunciativa en una serie de normas.

En el quinto capítulo, a través de un método hipotético deductivo, se consulta información pública mediante el sistema SAIMEX y se realiza una base de datos para recabar, graficar, comparar, evaluar, identificar y analizar la información histórica de recaudación de los 125 municipios del Estado de México de 2010 al 2018.

La última sección, pretende dar respuesta a la hipótesis planteada, así como argumentar razones, conclusiones y cinco líneas de acción, luego de haber desarrollado la investigación.

El documento ultima que es necesario aumentar la recaudación de los ingresos en materia de contribuciones para consolidar la autonomía financiera del municipio libre, de lo contrario siempre existirá subordinación, por ello, sugiere mejorar la administración tributaria, planear una política de ingresos e instrumentarla efectivamente; lo cual se puede realizar a partir de las herramientas que actualmente se encuentran establecidas en el marco legal constitucional, administrativo y fiscal.

Referencia bibliográfica:

- César Javier Méndez González (2020). Saneamiento financiero a través de la legalidad. Primera Edición, 2020.

La efectividad de los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas como política preventiva en los sistemas municipales anticorrupción mexiquenses, 2018

Andrés Alva Díaz

Uno de los acuerdos que se desprenden de la celebración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) en el 2003, fue oficializar el 6 de diciembre de cada año como el día internacional contra la corrupción. En México el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2018:6-15) publicó en 2017 que tres millones cien mil personas reportaron que habían otorgado dinero indebidamente para obtener algún trámite o servicio público, cuyo monto total ascendió a siete mil doscientos dieciocho millones de pesos; cantidad equivalente al presupuesto federal destinado a tres programas sociales: estancias infantiles, comedores comunitarios y el programa de coinversión social.

La corrupción es uno de los tres temas que más preocupa a los mexicanos (al igual que la inseguridad pública y el desempleo); por lo que es necesario abordar una lucha frontal contra este flagelo que afecta a la sociedad.

La investigación tiene por objetivo cuantificar la efectividad de los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas e interpretar sus resultados que contribuyan a la política preventiva anticorrupción de los sistemas municipales anticorrupción mexiquenses; identificar el grado de efectividad de los sistemas municipales anticorrupción mexiquense, en el cumplimiento de las atribuciones conferidas en Ley; determinar la efectividad de los sistemas municipales anticorrupción mexiquenses, en su operación; conocer el grado de efectividad de los mecanismos generales preventivos y los instrumentos de rendición de cuentas de los gobiernos municipales; y conocer si los gobiernos municipales mexiquenses cuentan con alguna política o programa preventivo anticorrupción.

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

La primera analiza las generalidades de los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas, así como su marco normativo y sus elementos. La segunda parte estudia los antecedentes y conceptos de la corrupción, participantes de los Sistemas Municipales Anticorrupción mexiquenses (SMAs), la naturaleza de sus instancias de

coordinación, su marco de actuación, y las ventajas y desventajas de su estructura. Se incluyen dos propuestas: la primera tiene que ver con el cambio de la figura del Sistema Municipal Anticorrupción para transitar a un Sistema Municipal de Rendición de Cuentas (SMRdC). La segunda está relacionada a las acciones de coordinación entre los Sistemas Anticorrupción del Estado de México y Municipios (SAEMyM) y Estatal de Fiscalización (SEF) en el ámbito de sus competencias para apoyar a los gobiernos municipales mexiquenses de acuerdo a “su tamaño” en la elaboración, ejecución y evaluación de sus programas preventivos anticorrupción.

En el tercer capítulo explica y aborda cada una de las fases del proceso de investigación. La primera fase inicia con el planteamiento del problema, en el cual se determinan objetivos, se conoce su importancia potencial y se presentan las preguntas de investigación. En la segunda fase se formulan las hipótesis definiendo de manera conceptual las viables y las formas en que se medirán. La tercera fase se refiere al tipo de investigación identificando su población y selección de la muestra, y en la cuarta fase se analiza e interpreta la información obtenida.

En el último capítulo se presentan dos propuestas: desde un enfoque jurídico, se refiere a un estudio que justifica las reformas, adiciones y/o derogaciones a diversos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para dotar de atribuciones al Presidente Municipal, Síndico, Tesorero Municipal y/o Direcciones de Administración o equivalentes y al titular del Órgano Interno de Control en materia anticorrupción, también surge la necesidad de crear una Comisión Permanente en la materia para que sea el vínculo de comunicación con el Cabildo. Por otra parte, se elaboró un programa anticorrupción aplicable a los gobiernos municipales mexiquenses, tomando como base, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de la Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 de acuerdo al “tamaño del gobierno municipal mexiquense, como se indica en el capítulo II, todo en aras de facilitar la implementación de un documento que sirva de guía y fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos municipales

Algunos indicios de la investigación posibilitan conocer argumento relativos a que:

- a) La política nacional anticorrupción debe alinearse a lo dispuesto por la ONU, la Convención Interamericana contra la corrupción que patrocina la OEA, la OCDE y el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) por los compromisos ineludibles que se han establecido con la comunidad internacional.
- b) Los mecanismos generales de prevención e instrumentos de rendición de cuentas deben ser normados técnicamente por el Sistema Estatal de Fiscalización.
- c) La definición de los procesos para la designación de contralores municipales, la actualización de la Ley Orgánica Municipal del Estado y el establecimiento de alertadores como lo ha hecho la Secretaría de la Función Pública son temas que deben ser abordado por la Legislatura.

- d) Las buenas prácticas internacionales anticorrupción han sido adoptadas en las Leyes del sistema anticorrupción estatal y de responsabilidades administrativas estatal, hace falta la aplicación estricta de la Ley.
- e) Es necesario que se defina e identifique en México lo que es la corrupción, sus alcances y la diferenciación con las deficiencias administrativas graves, para darle una justa dimensión, no todo es corrupción y no todo debe ser tratado en los gobiernos municipales como deficiencias administrativas.
- f) Surge la necesidad de que se constituyan los Sistemas Municipales anticorrupción, y los que ya existen, incrementar su efectividad ya sea incentivando con fondos concursables, ajustes al marco normativo y capacitación a los gobiernos municipales, en caso contrario se deben establecer acciones coercitivas.
- g) Es viable la propuesta de transitar de un Sistema Municipal Anticorrupción, a un Sistema Municipal de Rendición de Cuentas, siempre y cuando se legisle al respecto.
- h) Es viable aplicar “focus group” como el presentado como propuesta 20-70, identificando las características de cada municipio para fortalecer los Órganos Internos de Control Mexiquenses.
- i) Es posible adoptar un Plan Municipal Anticorrupción, toda vez que se encuentra alineado a la Política Nacional Anticorrupción.

Referencia bibliográfica

- Alva Díaz, Andrés (2020). La efectividad de los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas como política preventiva en los sistemas municipales anticorrupción mexiquenses, 2018. Primera Edición, 2020.

Síguenos en las redes sociales



**Instituto Hacendario
del Estado de México**

@IHAEM_



**informáte de las actividades,
servicios y productos
que el IHAEM tiene para TI**

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.