



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



GENTE QUE TRABAJA Y LOGRA
enGRANDE

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

FORO HACENDARIO

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL DEL INSTITUTO HACENDARIO DEL ESTADO DE MÉXICO
ENERO-MARZO 2017, NÚMERO 68, AÑO 17



**La fiscalización superior
del Estado de México
en el Sistema
Nacional Anticorrupción.**



**Análisis comparativo de
los beneficios del Convenio
de Colaboración
Administrativa en materia
hacendaria para la
recaudación y fiscalización
del impuesto predial
y sus accesorios legales.**



**La intermunicipalidad:
suma de esfuerzos para
el fortalecimiento del
desarrollo regional.**



El Instituto Hacendario del
Estado de México da la
bienvenida a los servidores
públicos que participan en la
octava promoción de la
Maestría en Hacienda Pública



CEHEM

Colegio de Estudios Hacendarios del Estado de México

Créditos Editoriales

CONSEJO DIRECTIVO

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

CONSEJO EDITORIAL

Ing. Roberto Galván Peña, Presidente
Mtra. Reyna Ávila Vázquez, Secretaria Técnica
C.P. Joaquín R. Iracheta Cenecorta, Vocal
Mtro. Braulio A. Álvarez Jasso, Vocal
Mtra. Laura Marina Hernández Moreno, Vocal
Lic. Gabriel Roldán Ramos, Vocal
Lic. Mireya C. Nuñez Damián, Vocal
PLPU. Noé Romero López, Vocal

COORDINACIÓN EDITORIAL

Mtra. Reyna Ávila Vázquez
Mtro. Francisco Curiel Neri

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Lic. Minerva Ayala Jiménez

DISEÑO

LIA. Ana Karen Gómez Angeles
Lic. Alfredo Antonio Parada Zárate

Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:

CE: 203 / 09 / 23 / 17

Revisión Editorial: Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal

Fotografía de Portada:
IHAEM

Foro Hacendario, Año 17, Núm. 68, Enero-Marzo 2017, es una publicación trimestral editada por el Instituto Hacendario del Estado de México, calle Federalismo, Núm. 103, col. Santiago Tlaxomulco, C.P. 50030, Toluca, Estado de México. Tel.: (722) 236 05 40, <http://www.ihaem.org/> Correo electrónico: foro.hacendario@ihaem.org Editor responsable: Roberto Galván Peña, Reservas de Derechos al uso exclusivo Núm. 04-2016-071915261600-203, ISSN número "en trámite", ambos otorgados por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Certificado de Licitud de Título y Contenido número "en trámite", emitido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa por Talleres Gráficos Santa Bárbara, Pedro Cortés 402-1, col. Santa Bárbara, C.P. 50050, Toluca, Estado de México, con un tiraje de 300 ejemplares.

Las opiniones expresadas por las y los autores no necesariamente reflejan la postura del Instituto Hacendario del Estado de México, editor de la publicación.

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

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

Contenido

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

La fiscalización superior del Estado de México en el Sistema Nacional Anticorrupción	4
<i>Mtro. Francisco R. Mijares Márquez</i>	

Análisis comparativo de los beneficios del Convenio de Colaboración Administrativa en materia hacendaria para la recaudación y fiscalización del impuesto predial y sus accesorios legales	9
<i>Mtra. Ana Elena Maya Morales</i>	

La intermunicipalidad: suma de esfuerzos para el fortalecimiento del desarrollo regional	21
<i>Mtra. Reyna Ávila Vázquez</i>	

Reformas Fiscales en el Estado de México, 2017	25
<i>Dra. Blanca Esthela Mercado Rodríguez</i>	

El Estado de Bienestar	30
<i>Diputada Federal Olga María Esquivel Hernández</i>	

El rol actual de las autoridades locales en la asociación municipal para el desarrollo sostenible: prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos	35
<i>Mtro. Francisco Curiel Neri</i>	

Editorial

Con el propósito institucional de operar y fortalecer el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y sus Municipios, 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 68 apertura su contenido con un tema de actualidad, relativo a la fiscalización superior del Estado de México en el Sistema Nacional Anticorrupción, con la colaboración de la Auditoría Especial de Evaluación de Programas del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

La Dirección de Vinculación con Municipios y Organismos Auxiliares de la Dirección General de Recaudación presenta un análisis comparativo de los beneficios del Convenio de Colaboración Administrativa en materia hacendaria para la recaudación y fiscalización del impuesto predial y sus accesorios legales, en el que se identifica un incremento en el fortalecimiento de las finanzas públicas municipales derivado de la creciente recaudación del impuesto.

La Coordinación de Estudios Hacendarios del Instituto Hacendario del Estado de México, promueve la figura y reseña a la intermunicipalidad como estrategia alternativa para el fortalecimiento del desarrollo regional, dado que ésta faculta a los municipios crear sus propios esquemas de descentralización horizontal.

Presenta una aportación sustancial de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas relativa a las Reformas Fiscales en el Estado de México, 2017 y adiciones a la legislación que tendrán efecto en los ingresos del Estado y municipios mexiquenses.

Compendia, además el aporte de la Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados federal denominado El Estado de Bienestar, en el que se describe la transición del Estado burocrático hacia un gobierno eficiente.

Cierra el número, con el planteamiento del rol actual de las autoridades locales en la asociación municipal para el desarrollo sostenible, refiriendo de manera sucinta las dimensiones primarias a considerar en la creación y operación de un organismo público descentralizado intermunicipal para la prestación eficiente del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos urbanos.

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.

Roberto Galván Peña
Vocal Ejecutivo

La fiscalización superior del Estado de México en el Sistema Nacional Anticorrupción

Mtro. Francisco R. Mijares Márquez
Auditor Especial de Evaluación de Programas
del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México

En el mundo, la corrupción es una práctica que lacera a la sociedad, y México no es la excepción. La práctica no es exclusiva del sector público, también se presenta en las transacciones de los sectores social y privado. Hoy, ante una creciente percepción ciudadana de este fenómeno, resulta oportuno mostrar los esfuerzos institucionales emprendidos por los gobiernos federal y estatal para erradicarla. En esta idea, el artículo describe aspectos del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y el papel que juega el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) como elemento clave de éste, los avances impulsados en el Estado de México para su concreción en el ámbito local y, la condición que guarda el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) en el marco de su puesta en marcha.

Antecedentes

La corrupción es un problema de orden mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) advierte que sus efectos son devastadores debido a que socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados y, en suma, perjudica la calidad de vida de la población.

El fenómeno se origina en todo tipo de países, grandes o pequeños, ricos o pobres, sin embargo, la corrupción afecta más a la población que vive en pobreza, dado que desvía los fondos destinados al desarrollo, debilita la capacidad del gobierno en el otorgamiento de servicios públicos, promueve la desigualdad, y desalienta la inversión.

El combate a dicho problema en el ámbito internacional encuentra su antecedente en la Convención Interamericana contra la Corrupción, celebrada en Venezuela por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1996. Esta convención reconoce que la corrupción no podrá ser solucionada únicamente con acciones represivas, sino que es necesario que los estados adopten medidas preventivas

orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las causas o las condiciones que la propicien.

A finales de 2003 se celebró la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en la Ciudad de Mérida, Yucatán, entrando en vigor en diciembre de 2005, el cual se erigió como un instrumento equilibrado y sólido para la acción eficaz y la cooperación internacional, de esta manera se puso a consideración de los países miembros un conjunto de medidas, reglas y normas para reforzar sus regímenes jurídicos destinados a la lucha contra la corrupción.

Creación del Sistema Nacional Anticorrupción en México

Para evitar que el problema aniquile la confianza de la opinión pública sobre los asuntos del gobierno o bien dañe la hacienda pública, y en cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos, los poderes del estado mexicano impulsaron esfuerzos institucionales para garantizar la certidumbre y confianza ciudadana en los organismos gubernamentales, con una visión de pesos y contrapesos apoyada en la

promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, que derivaron en la promulgación de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) el 27 de mayo de 2015.

Este sistema se concibió como un medio para la articulación y coordinación de las

autoridades de los tres órdenes de gobierno, competentes en materia de fincamiento de responsabilidades, fiscalización y control del ejercicio de recursos públicos, con el propósito de fomentar la denuncia, investigación, sanción, corrección y resarcimiento del daño ocasionado por actos de corrupción.

Figura 1
Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción



Fuente: SNA.

Para poner en marcha el SNA, la reforma constitucional se complementó con la emisión y reforma de diversos ordenamientos jurídicos, los cuales se publicaron el 18 de julio de 2016.

¹ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. 27 de mayo de 2015. Reforma al Artículo 113. Diario Oficial de la Federación. En http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, 15-02-2017.

Instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.¹

Figura 2
Reforma de ordenamientos jurídicos para operar el SNA.



Fuente: SNA.

Sistema Nacional de Fiscalización como elemento clave del SNA

Como parte integrante del SNA se sitúa el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) que, de acuerdo con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se define como un conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objeto de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación

de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información.

Desde el año 2010, el SNF se había gestado en un ambiente de coordinación entre los órganos de fiscalización con el propósito de contar una revisión más ordenada, sistemática e integral del uso de los recursos públicos, y fue con motivo de la presentación de las iniciativas de reforma a la Constitución en materia anticorrupción, que el SNF se reconoció como un subsistema consolidado y autónomo para desempeñarse como eje central y pilar fundamental del SNA.

Figura 3
Reforma de ordenamientos jurídicos para operar el SNA.



Fuente: SNA.

Figura 4
Metas Estratégicas del Sistema Nacional de Fiscalización



Fuente: SNF.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 113 ordena a las entidades federativas establecer sistemas locales anticorrupción, a fin de coordinar a las autoridades locales en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Avances impulsados en el Estado de México

En el ámbito local, el Gobierno del Estado de México para dar cumplimiento al mandato constitucional, en agosto de 2016, presentó ante la Honorable LIX Legislatura del Estado la iniciativa de decreto que pretende adicionar y reformar diversas

disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con el propósito de implantar los Sistemas Estatal y Municipal Anticorrupción.

En el Estado de México, el Sistema Estatal contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares del OSFEM, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Contraloría del Estado, del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto de Transparencia, y de representantes del Consejo de la Judicatura y del Comité de Participación Ciudadana.

Se destaca que en diciembre de 2016 fueron publicadas en la Gaceta del Gobierno reformas a la Constitución Estatal y la Ley de Fiscalización Superior que tienen por objeto el fortalecimiento institucional del OSFEM, la optimización y eficacia de sus funciones y el fomento de la transparencia y rendición de cuentas.

Figura 5
Reformas a la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México



Fuente: OSFEM.

Perspectivas del OSFEM ante el mandato de combate a la corrupción

El OSFEM considera que el combate a la corrupción contribuirá de forma decidida a consolidar una gestión pública eficaz y transparente que, en consecuencia, eleve los niveles de confianza de la ciudadanía e inhiba la concreción de posibles daños a la

hacienda pública, legitimando en todo momento la actuación de los gobiernos estatal y municipal.

En este contexto, el Órgano de Fiscalización da puntual seguimiento a los acontecimientos que acompañan a la implementación del SNF, por lo que se encuentra abierto y preparado ante los cambios institucionales que, en el corto y mediano plazos, deban adoptarse con la puesta en marcha de los sistemas estatal y municipal anticorrupción.

En suma, se reconoce que las reformas de 2016 conceden la oportunidad de iniciar un ciclo de mejora continua de las capacidades institucionales, bajo un esquema de modernización, que principalmente sirva para responder con utilidad, oportunidad y efectividad ante los desafíos que representa el combate a la corrupción.



Análisis comparativo de los beneficios del Convenio de Colaboración Administrativa en materia hacendaria para la recaudación y fiscalización del impuesto predial y sus accesorios legales

Mtra. Ana Elena Maya Morales

Directora de Vinculación con Municipios y Organismos Auxiliares de la Dirección General de Recaudación

Introducción

El Estado de México es la entidad federativa con una eficiencia recaudatoria del impuesto predial promedio de 59% (sólo detrás de Zacatecas, Yucatán y la Ciudad de México); el gobierno mexiquense conoce la importancia de la recaudación de este impuesto, identificándolo como una variable fundamental en la distribución de ingresos federales participables tanto al estado como a sus municipios.

Con base en el marco legal del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción IV, inciso a; artículo 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; artículo 5 y 31, fracción II, inciso c de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; así como la Ley

de Coordinación Fiscal (LCF) y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), privilegian la administración de las contribuciones y aprovechamientos de los municipios y organismos auxiliares. En este sentido, con el propósito de fortalecer la recaudación del impuesto predial, de acuerdo al artículo 2-A de la LCF, a partir del ejercicio fiscal 2015, el 30% del excedente del Fondo de Fomento Municipal (FFM) se distribuye entre los municipios de las entidades federativas donde el gobierno de dicha entidad, opere como responsable de la administración del impuesto predial por cuenta y orden del municipio.

La iniciativa del Convenio del Impuesto Predial entre la Secretaría de Finanzas y los municipios mexiquenses busca impulsar la recaudación del impuesto predial fortaleciendo las finanzas públicas municipales.

Figura 1
Beneficios del Convenio del Impuesto Predial



Fuente: Elaboración propia, con información de la Dirección de Vinculación con Municipios y Organismos Auxiliares (DVMOA) y la Dirección General de Recaudación, Secretaría Finanzas, 2013-2015.

Antecedentes

El precedente fundamental del programa denominado Fortalecimiento de los Ingresos, se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo, donde los diferentes mecanismos empleados que fortalecen los ingresos en los tres niveles de gobierno, confieren a la recaudación fiscal del impuesto predial, un papel importante sobre una estrategia transversal que impacta de manera directa en términos de los ingresos que recibe el gobierno local para la generación de servicios a la población.

El ingreso por concepto de impuesto predial representa la parte fundamental de mayor peso en la hacienda municipal.

El fortalecimiento de la cultura fiscal impositiva ha transitado por distintas fases y actualmente, en los países desarrollados, únicamente el impuesto predial representa hasta el 4% del Producto Interno Bruto¹ generado por cada uno de ellos, lo que se traduce de manera incondicional en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

La práctica fiscal del pago entre los habitantes no es un fenómeno sencillo, no obstante, en la medida en que se fortalezca a las instituciones por la calidad de bienes y servicios que otorga a la población; en ese grado, se incentivarán la percepción positiva del ciudadano respecto al destino de sus contribuciones y se incrementará la base

de recaudación en cualquiera de los niveles de gobierno.

Contexto Internacional

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define al impuesto a la propiedad, como el gravamen recurrente y no recurrente sobre el uso, posesión o transferencia de una propiedad. La forma de medirlo se realiza a través de la relación porcentual entre el impuesto total percibido, atribuido en este caso, a la propiedad, sobre los ingresos generados por el gobierno -como un todo- en términos del Producto Interno Bruto de cada país.

En relación a la participación del impuesto a la propiedad como porcentaje del PIB entre los países miembros, México ocupa la última posición con 0.29%, es decir, que 3 centavos de cada peso mexicano que se contabiliza como parte del PIB proviene del impuesto al predio².

En este contexto, la gráfica 1 muestra la participación de los países miembros donde se observa que el promedio de participación representa 1.85% del total del PIB.

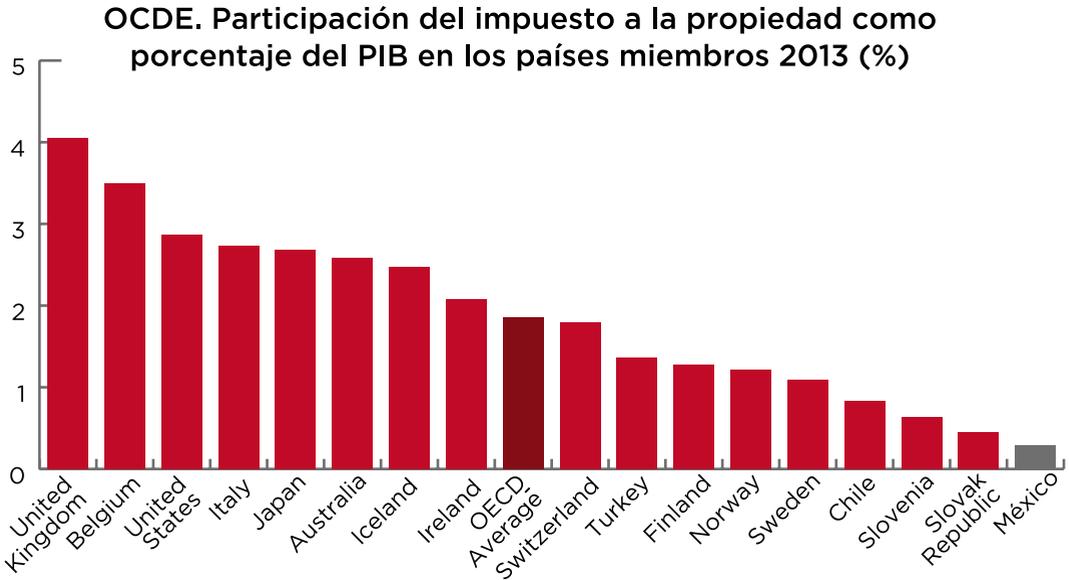


1 Con datos de la OCDE, Revenue Statistics, 2011.

2 Íbidem.

Gráfica 1

Participación del impuesto a la propiedad en los países miembros de la OCDE como porcentaje del PIB, 2013

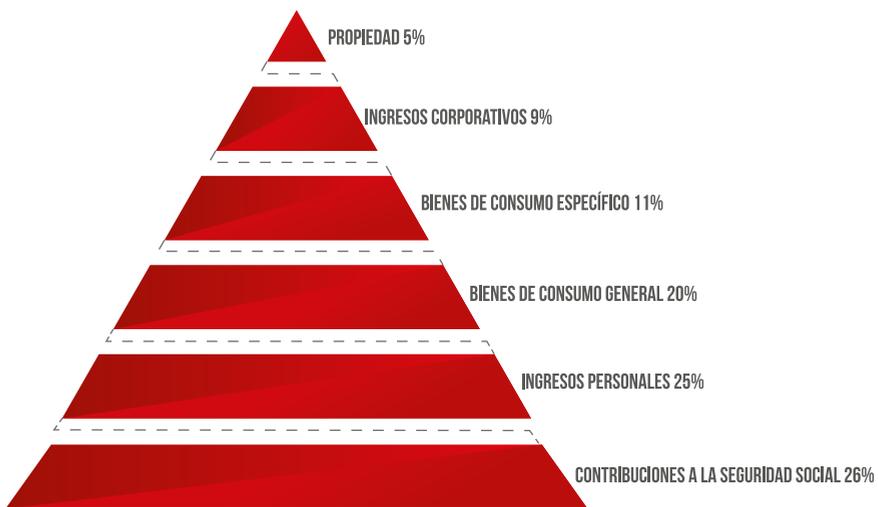


Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, Revenue Statistics, 2011.

En países miembros de la OCDE, el 34% de los ingresos provienen de impuestos sobre ingreso y ganancias de personas y corporaciones; la fuente más importante de ingreso como financiamiento del gasto público.

En naciones como Australia, Canadá, Dinamarca, Groenlandia, Noruega, Suiza, Estados Unidos, este porcentaje supera el 40%.

Figura 2
Estructura promedio de la base impositiva en los países de la OCDE



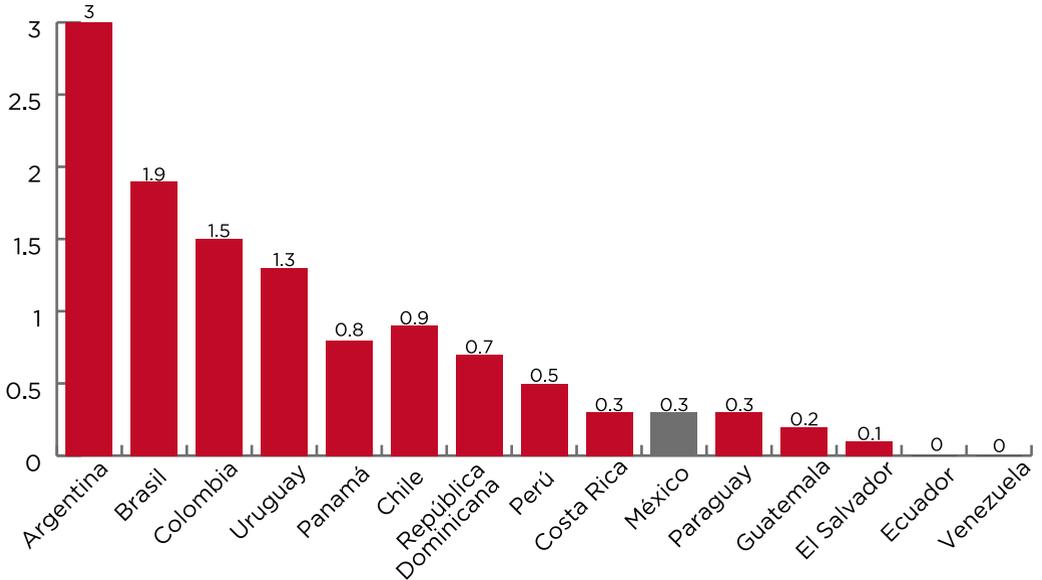
Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE, Revenue Statistics, 2011.

Se puntualiza que Argentina y Brasil tienen los porcentajes más altos en impuesto predial como porcentaje del PIB, (3% y 2%) respectivamente, según

datos de la OCDE, Revenue Statistics in Latin America, 1990-2010. México ocupa y comparte el décimo lugar

Gráfico 2
Participación del impuesto predial como porcentaje del PIB en Latinoamérica

América Latina. Comparativo Impuesto Predial (% PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, Revenue Statistics, 2011.

Contexto Nacional

De acuerdo a los datos que presenta la OCDE para México, el país ocupa las últimas posiciones a nivel Latinoamérica, se estima en más de 45 mil mdp el monto por concepto de ingresos del impuesto a la propiedad, cuyo comportamiento desde el año 2007 ha permanecido ascendente y presenta una Tasa Media Anual de Crecimiento (TMAC) de 21.6% para el periodo 2000-2012.

Con base a los datos del impuesto como concepto únicamente de la propiedad inamovible, este rubro registra en promedio 66% de participación sobre el total recaudado por concepto de impuesto a la propiedad, es decir, por cada 100 pesos de recaudación por concepto de predial, 66 pesos corresponden a los derechos de propiedades inamovibles.

En el caso de México, a nivel entidad federativa el monto por concepto de impuesto a la propiedad se incrementó en más de 450% en el periodo 1995-2012, pasando de 2.9 mil mdp a 16.1 mil mdp. Por el lado de la recaudación local en el país, se observa un comportamiento similar, ya que el impuesto a la propiedad aumentó en 974% en el mismo periodo de tiempo al registrar 2.7 mil mdp en 1995 y 29 mil mdp para 2012³.

Durante 2012 a nivel estado, por cada cien pesos recaudados, treinta y cinco de estos son generados por el impuesto por las transacciones comerciales y de financiamiento a la propiedad; y por su parte, a nivel local, de cada cien pesos, veintisiete pesos se generan en el mismo rubro. De esta manera se concluye que tanto en gobiernos estatales como locales el 31% del total de

³ Íbidem.

impuestos recaudados por concepto de predial provienen de las transacciones comerciales, y el otro 69% del impuesto a la propiedad inamovible, es decir, de los propios bienes inmuebles (cálculos propios derivados del análisis de datos con información de INEGI, Cuenta Pública, Secretaría de Finanzas, 2013).

Situación en el Estado de México

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a través de la Encuesta Intercensal 2015 estimó para el Estado de México, 4.1 millones de viviendas particulares habitadas para los 16.1 millones de mexicanos, donde se observa un crecimiento de la vivienda en 13% y de los habitantes en 8.2% respectivamente para ese año.

Datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), indican que en la entidad existe un total de 3.8 millones de predios, y se estima alcanzar los 4 millones para el año 2017.

En este contexto, la dependencia promedio del Estado en los ingresos producto del impuesto predial sobre sus ingresos totales se estima en 4.16%; por supuesto, existen municipios en que este porcentaje supera el 10% y un poco más, en función del tipo de municipio (urbanos o rurales), posición geográfica y en términos demográficos espaciales.

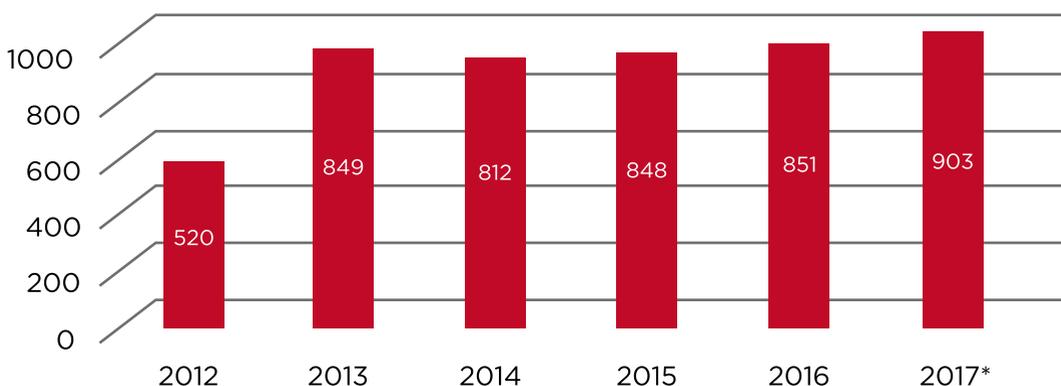
Beneficios de la recaudación en municipios

De acuerdo a los montos de recaudación en aquellos municipios con suscripción a los Convenios de Colaboración, se observa que durante el periodo 2012-2017 el ingreso promedio anual alcanza los 797 mdp, donde su tasa de crecimiento promedio anual en ese tiempo es 11.6%. Los datos para 2016 con —corte al mes de agosto— registran 851 mdp, por lo que se pronostica un incremento en los meses restantes.

La siguiente gráfica indica el comportamiento de las cantidades referidas en el periodo de análisis.

Gráfico 3

Monto de Recaudación por Impuesto Predial 2012-2017* (MDP)



Fuente: Elaboración y estimaciones propias con datos de la DVMOA, 2015-2016.

Programa “Fortalecimiento de los Ingresos”

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el programa está alineado con la Estrategia número IV, México Próspero, en el punto IV.2., el cual, pretende eliminar los obstáculos que limitan el potencial productivo de México, a través de la estabilidad macroeconómica, en materia fiscal y de recaudación.

Dicho programa de fortalecimiento encuentra sustento en el Plan de Desarrollo Estatal 2011-2017, a través de los ejes transversales de Consolidación como un gobierno municipalista y Alcanzar un financiamiento para el Desarrollo, que contempla una estrategia de finanzas públicas sanas; en el objetivo 3.3 que determina el Fortalecer los ingresos en la entidad, a través de la línea de acción, que señala promover la coordinación institucional, incluyendo a las haciendas municipales a fin de optimizar los recursos, este programa, a nivel estatal tiene por objetivo eficientar la política tributaria en apego a la legalidad, y a su vez mejorar la calidad en los servicios al contribuyente.

Al respecto, existen actividades de fiscalización como la coordinación fiscal con municipios, así como diversas gestiones en materia fiscal con la Federación, que permiten verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, e incrementar la recaudación fiscal federal.

Los alcances del programa para el ejercicio 2015 indican una tendencia al alza, en recaudación, derivado del incremento en la eficiencia de las potestades tributarias y la sistematización en los sistemas de recaudación y fiscalización. El crecimiento estimado para el ejercicio 2016 es de 17.5% respecto al 2015. (Publicación del programa Fortalecimiento de los Ingresos, Secretaría de Finanzas, 2016)

En términos del FFM, por concepto del 30% del excedente del Fondo, se entregaron 82.6 mdp a los 43 municipios con Convenio suscrito de coordinación tributaria. Para 2016 se contabilizan 64 municipios que obtienen beneficios y el monto programado para el ejercicio asciende a 58.8 mdp, sin embargo, el corte al primer semestre, indica que el monto distribuido por este concepto alcanza los 128.4 mdp, y con la firma de convenios en el segundo semestre, se estima una captación de recursos por 800 mdp.

Figura 3
Acciones de coordinación tributaria



Fuente: Publicación del programa Fortalecimiento de los Ingresos, Secretaría de Finanzas, 2016.

Diagnóstico

Los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) forman parte integral de los ingresos

ordinarios del sector central, adicionando la captación de recursos federales a través de las participaciones, aportaciones y otros apoyos, observan incrementos significativos; ello, por una parte, responde

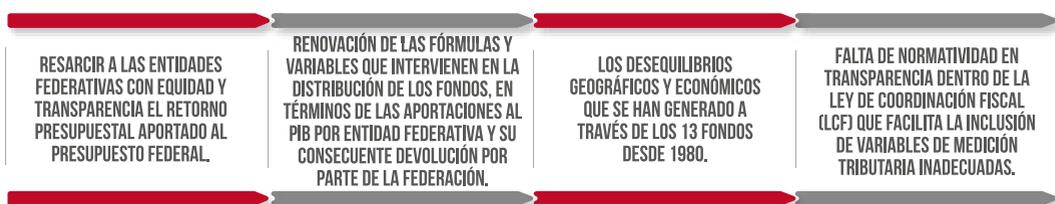
a una mayor recaudación en los impuestos locales, y por otra, al crecimiento del PIB; indicadores considerados para la distribución de recursos participables.

En relación al periodo 2010-2014, el Estado de México ha incrementado la recaudación de ingresos a una tasa media anual de crecimiento de 14.7%.

La suscripción de convenios de colaboración administrativa fiscal, prevalece como un área de oportunidad para incrementar la recaudación fiscal a través del impuesto predial, y de esa manera, fortalecer las finanzas mexiquenses, empleando la plataforma de emisión de liquidaciones, consultas y pagos⁴.

Fondo de Fomento Municipal (FFM)

Figura 4
Causas que modifican la Ley de Coordinación Fiscal, ajuste en la distribución de Fondos, y su aplicación en entidades y municipios



Fuente: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, Iniciativa que Reforma, Deroga y Adiciona diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal, 2013.

Es durante 2013 que el FFM, el cual forma parte de las transferencias de ingresos distribuidos por el gobierno federal, donde el 100% de estos recursos son repartidos a nivel estatal y municipal con base a la recaudación local del impuesto predial y derechos de agua, cambia de fórmula, derivado de la reforma fiscal enviada por el ejecutivo federal, donde se reasignan los recursos del FFM, y es en el ejercicio fiscal de 2015 cuando se distribuye 70% con los mecanismos tradicionales y el restante 30% de acuerdo a los ingresos generados por concepto recaudatorio del impuesto predial, con la premisa de que los gobiernos de cada entidad federativa serán responsables de cobrar dicho impuesto a nombre del municipio.

Beneficios del FFM y excedente

De acuerdo a los recursos participables del FFM, respecto al 70% sobre los montos identificados, derivado de la firma de convenios de colaboración, el excedente del FFM se distribuye entre los municipios con suscripción.

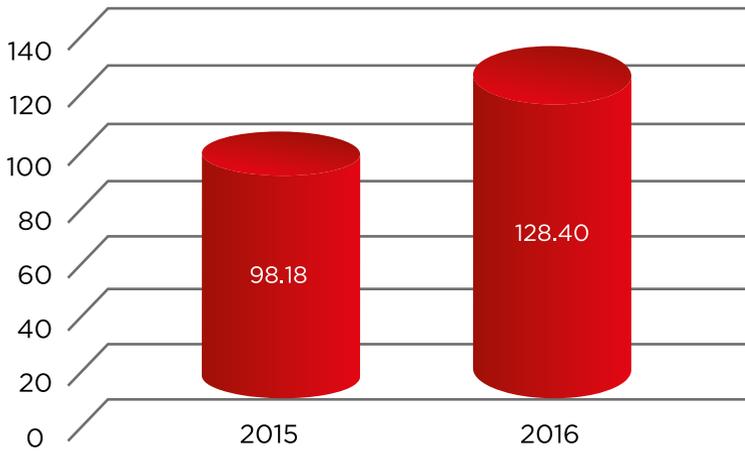
Entre 2015-2016 el monto por este concepto se incrementó en 31%, sin embargo, el excedente programado para 2016 de 58.8 mdp, indica que al corte del mes de julio se incrementó en más de 30% sobre el monto estimado.

La siguiente gráfica muestra estos aumentos entre los dos años mencionados.

⁴ La sistematización de la información correspondiente a las participaciones de los municipios permite hacer consultas en línea de forma inmediata y con la emisión de reportes.

Gráfico 4

FFM Excedente derivado del Convenio de Colaboración 2015-2016 (MDP)



Fuente: Elaboración propia con datos de la DVMOA, 2015-2016

Análisis estadístico del estatus de los municipios con convenio de predial

Derivado del análisis del marco regulatorio y operativo del programa Fortalecimiento de los Ingresos, y de acuerdo a la Auditoría⁵ realizada por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) recomienda elaborar un estudio que ejemplifique los beneficios del programa, basándose en comparativos con datos históricos del comportamiento de las variables, para mejor ilustración de las autoridades municipales y con ello promover los beneficios de la firma de los convenios.

Al efecto, se realizó un análisis⁶ de datos estadísticos que parte de la variable de contar con información de recaudación del impuesto predial correspondiente a

los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015 y la batería de datos incluye al total de municipios de la entidad mexiquense, clasificados en aquellos que cuentan con la suscripción del Convenio de Colaboración en materia hacendaria (63 municipios), y aquellos que no gozan de estos beneficios (62 municipios).

Los datos para cada ejercicio están integrados por:

- Las cuentas, clasificadas en corrientes y en rezago (lo que implica dos variables contenidas en este rubro).
- El total de cuentas, derivado de la suma anterior.
- La recaudación, clasificada en corriente y la que se encuentra en rezago (que implica la intervención de dos variables).
- El total de recaudación, entendido como la suma de las dos anteriores.

Por lo tanto, se contempla la selección de seis variables, a través de las cuales, se realizará un análisis cuantitativo acerca de los efectos que tiene cada una sobre la recaudación del impuesto predial.

5 Cédula de Auditoría y Desempeño con clave AEEP/SEPE/ADO2/CA04/2016, realizada por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).

6 Los hallazgos de un ejercicio estadístico que aborda las principales variables de medición que forman parte del impuesto predial, desde el punto de vista operativo, con un periodo de análisis por año, tomando como base la información de tres años anteriores.

Figura 5
Variables que considera la medición por ejercicio fiscal



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Vinculación con Municipios y Organismos Auxiliares y la Cuenta Pública, 2013

La metodología empleada está relacionada con tasas de crecimiento, es decir, la variación en los valores que toma una variable de un periodo a otro; y posterior a ello, a través del método de correlación lineal, determina la existencia de dependencia o relación entre unas y otras, partiendo de la selección de una variable dependiente como ancla de análisis sobre el conjunto de las variables restantes contempladas en esta medición.

Para efectos del ejercicio, se determina que la variable dependiente es VTr, referida como el total de recaudación en términos económicos (monetarios) de un periodo y otro.

Derivado, del análisis simple en la diferencia de datos, se observa que, para el caso de los municipios con convenio, la variación en el monto de recaudación entre 2014 y 2015 es de 12%, mientras que para los municipios que no han firmado el convenio la tasa respectiva se registra en 6.50%.

La apreciación directa supone que, la proporción en la recaudación del impuesto predial es mayor en los municipios con Convenio que en aquellos donde no existe tal suscripción, sin embargo, es menester de este apartado, resulta trascendente comprobar (de forma matemática) que variable(s) intervienen.

Hipótesis de Investigación

La primera conjetura planteada, es que una o más variables independientes, tienen una dependencia mayor con la recaudación total del impuesto predial.

La segunda premisa, relacionada con la primera, implica el hecho que dicha variable deberá tener una correlación positiva fuerte con la variable de recaudación total del impuesto predial.

Procedimiento empleado (municipios con convenio y sin convenio):

- Variación en tasas de crecimiento (año 2014 entre 2015).
- Correlación entre variables significativas:
 - Se realizaron ejercicios de variaciones en las tasas de crecimiento para cada variable.
 - Los resultados se cruzaron con los correspondientes a la Variable Total de recaudación (VTr).
 - Se estandarizaron datos en los resultados de las tasas de crecimiento, para evitar picos en el análisis.
 - Se determinó la significancia de cada variable a través de un ejercicio de dispersión de datos y su relación con la variable independiente.
 - Los resultados arrojaron que la variable dependiente con mayor significancia sería VRr

(Recaudación por rezago), con un grado de confianza de 95%.

- El mismo ejercicio se replicó para el periodo 2013-2015, cuyos resultados fueron poco significativos, por lo que se procedió al análisis únicamente 2014-2015.
- El siguiente paso fue aplicar el método de correlación lineal simple para determinar el grado de asociación de la variable seleccionada (VRr) con la variable independiente VTr (Total de recaudación).
- Del análisis efectuado entre las Variables Recaudación por rezago (VRr) y Total de recaudación (VTr), se tienen los resultados más significativos en términos de la relación que existe

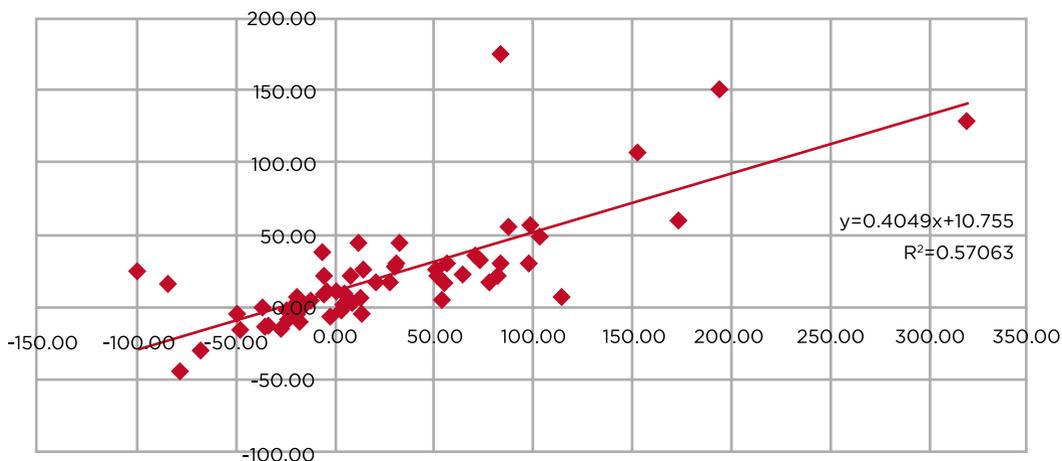
entre la recaudación por rezago y sus efectos en los montos totales de recaudación.

- Es importante considerar, para efectos de normalización de la información en el análisis en ambos casos; que al conjunto de datos de los municipios con convenio y al correspondiente de los municipios sin convenio; se procedió a realizar su estandarización con la intención de homogeneizar aquellos datos aislados o que por su propia naturaleza se encuentran fuera del rango normal de dispersión de todo el conjunto de datos que intervienen en el ejercicio.

Establecido lo anterior, la dispersión de datos con la línea de tendencia para el análisis de correlación lineal se aprecia de manera gráfica.

Gráfico 5

Correlación: Recaudación por rezago y recaudación total en municipios con convenio



Fuente: Elaboración propia con información del OSFEM y datos del impuesto predial de la Secretaría de Finanzas a nivel municipal del ciclo 2013-2015.

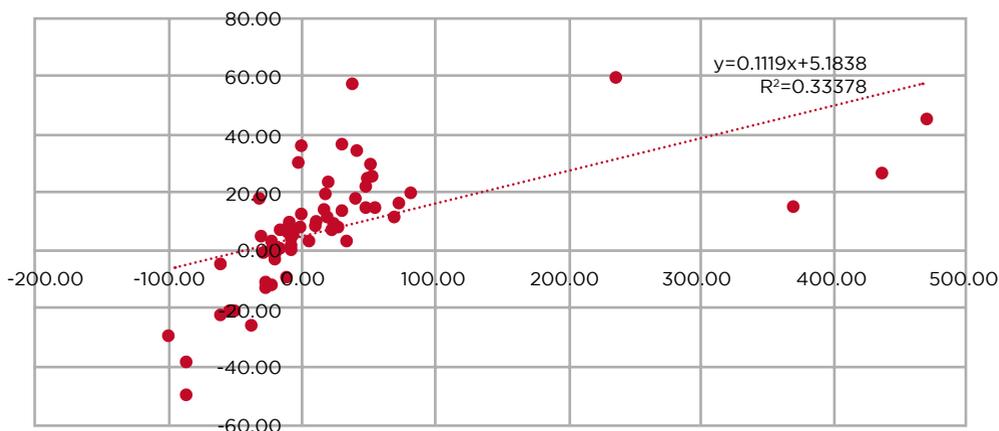
Los resultados identificados en el gráfico, claramente indican una correlación positiva entre ambas variables, por lo que la misma, es fuerte y directa de acuerdo

al coeficiente de correlación que se estima en 0.5706. En este contexto, se estima que la dependencia entre la variable de rezago sobre la correspondiente a recaudación total es más de 57%.

Por otro lado, con el mismo análisis, para el caso de los municipios sin convenio la dispersión de datos correspondiente, así como su línea de tendencia para el análisis de correlación de las variables.

Gráfico 6

Correlación: recaudación por rezago y recaudación total en municipios sin convenio



Fuente: Elaboración propia con información del OSFEM y datos del impuesto predial de la Secretaría de Finanzas a nivel municipal del ciclo 2013-2015.

Los resultados que se muestran, evidencian una correlación débil entre las mismas variables de análisis, siendo que para los municipios sin convenio el coeficiente de correlación estimado es 0.3338. Se estima que la dependencia entre la variable de rezago sobre la correspondiente a recaudación total es más de 30%.

Con el desarrollo del proceso comparativo anterior, se comprueban las hipótesis planteadas, en dónde la variable

dependiente resultó ser la Recaudación por rezago (VRr), y se afirma que existe una correlación directa en los términos estadísticos descritos.

Resultados Finales

Los resultados obtenidos de los diferentes coeficientes de correlación por variable seleccionada y sujeto de análisis en las combinaciones que conforman el ejercicio.

Cuadro 1
Resultados de los coeficientes de correlación en municipios

Correlación	Convenio	Sin Convenio
VRr - VTr	0.5706	0.3338
VTc - Vtr	0.1123	0.1481
VCr - VTr	0.0521	0.0358

Los datos obtenidos sostienen la evidencia de que la correlación entre el

rezago y el importe total de recaudación interviene más que otra combinación de

variables, esto es, que la información de ambas resulta más significativa en términos de su relación bidimensional; lo anterior, expresado en función de los resultados en los coeficientes de correlación.

En otras palabras, por cada peso que ingresa en la tesorería del Estado, por concepto de impuesto predial, \$57.0 centavos provienen de la recaudación por rezago; lo que muestra la importancia de la suscripción al convenio de colaboración, en términos del abatimiento en el rezago, y queda comprobado que, en los municipios sin convenio, la proporción del monto que ingresa por concepto de rezago es menor que en los municipios con la suscripción.

Lo expresado, aunado a los procesos existentes de actualización catastral, seguimiento y monitoreo, permite ampliar la expectativa de participación de dicho impuesto; como parte vital de la base impositiva, observando el cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas que expresa la necesidad de proponer y establecer mecanismos, estrategias, programas, políticas y procedimientos que permitan promover e incrementar la captación de la recaudación tributaria en el Estado.

Con la firma del Convenio de Colaboración se incrementa la captación de ingresos por concepto de rezago, lo que implica una reducción en los montos por dicho concepto.

Conclusiones

- Se determina que uno de los beneficios que existen al estar integrado al Convenio de Colaboración en materia hacendaria para la recaudación del impuesto predial, es el abatimiento en el rezago del impuesto predial, lo

que representa una oportunidad para aquellos municipios que aún no tiene esta suscripción.

- Los dos ejes centrales del área de vinculación; la fiscalización y las acciones de actualización catastral, evidencian un avance progresivo en la cobertura de los municipios con suscripción. Al mes de septiembre 2016, se cuenta con 64 municipios suscritos al Convenio de Colaboración, situación que representa el 51.2% del total respecto a la entidad mexicana.
- El Gobierno del Estado de México promueve la colaboración y asunción de funciones con los municipios en materia de impuesto predial, al marco de los 64 Convenios de Colaboración, mediante los cuales brinda apoyo administrativo y jurídico a través de la Secretaría de Finanzas, encargada del desarrollo de las actividades de recaudación, fiscalización, atención al contribuyente, vigilancia de obligaciones omitidas, determinación de los créditos fiscales, mediante el ordenamiento y la práctica de visitas domiciliarias, verificación física, clasificación o valuación de los bienes inmuebles relacionados con las obligaciones fiscales, e imposición de multas.
- La estrategia contribuye a un sistema de fiscalización más eficiente, con seguimiento y monitoreo puntual, apoyado en información de corte mensual, que ayuda en la detección de las obligaciones omisas, lo que a su vez permite implementar líneas de acción efectivas y dirigidas hacia el cumplimiento.
- El pronóstico de recaudación predial se incrementa año con año, y aunado a la estrategia de fiscalización actual debe contribuir a fomentar los beneficios de las acciones de colaboración que existen a través de la suscripción del Convenio.

La intermunicipalidad: suma de esfuerzos para el fortalecimiento del desarrollo regional

Mtra. Reyna Ávila Vázquez
Coordinadora de Estudios Hacendarios del Instituto Hacendario
del Estado de México

*“No bastan en una nación las fuerzas
sin la unión, ni la unión sin fuerzas”*

Séneca

La fortaleza del Estado, en un sentido amplio, depende de la fortaleza del municipio, siendo éste el orden de gobierno más cercano a la población y el encargado de dotar de los servicios públicos necesarios a la ciudadanía, con el fin de mejorar su calidad de vida, de acuerdo con el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

México al 2016 cuenta con 2,446¹ municipios con capacidades institucionales y financieras diferentes; sin embargo, un denominador común entre ellos, es la insuficiencia de recursos y una limitada competencia institucional, lo cual pone de manifiesto la necesidad de generar mayor cantidad de ingresos, a través de la recaudación y de la gestión de fondos adicionales.

De acuerdo a los datos de una serie numérica, que va del ejercicio de 1998 al ejercicio 2015, emitida por el Sistema de Información Estadística Hacendaria, mediante las cuentas públicas anuales y desarrollado por el Instituto Hacendario del Estado de México, respecto a los recursos transferidos, llámese participaciones, aportaciones federales y otros recursos de carácter estatal, representan en promedio el 71% de los ingresos totales del municipio, lo cual refleja una alta dependencia de las administraciones locales, hacia los recursos antes mencionados.

Ante este panorama, los municipios enfrentan importantes desafíos, ya que ostentan grandes responsabilidades y atribuciones, en condiciones económicas adversas, no solamente en México, sino en el mundo; lo que implica la búsqueda de alternativas y estrategias que posibiliten la mejor prestación de servicios con la menor inversión de recursos.

Las demandas ciudadanas no identifican límites administrativos, territoriales o políticos del gobierno, por lo que es necesaria una gestión basada en la cooperación intergubernamental; éste ha sido uno de los esquemas utilizados con gran éxito, en países como Francia, España y Brasil², ya que han

¹ Federación Nacional de Municipios de México. Recuperado de: http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2:uncategorised, el 23 de marzo de 2017.

² Santín del Río, Leticia. Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 2013.

accedido a estructuras de asociaciones de municipios, creando organismos paramunicipales, que les han permitido eficientar de manera sustancial, la prestación de los servicios públicos y la optimización en el ejercicio de los recursos.

Podemos definir a la asociación de municipios como un esquema de intermunicipalidad, que implica el acuerdo formal, por parte de dos o más municipios, que tienen en común fronteras territoriales, problemas que solucionar, y/o condiciones que mejorar; también puede contemplar la participación de diferentes órdenes del gobierno e incluso actores del sector privado.

Marco Jurídico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción III, prevé la asociación de los municipios mexicanos, que a la letra señala:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

Artículo 115, prevé la asociación de los municipios del país.

En el ámbito estatal, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017, manifiesta en el Eje Transversal, Hacia una Gestión Gubernamental

Distintiva, Impulso Municipal: Gobierno Municipalista, lo siguiente:

“La ubicación geográfica de los municipios hace que éstos compartan algunos problemas, lo cual propicia y hace necesario presentar soluciones coordinadas. Esto es de especial relevancia en términos de financiamiento, pues existen acciones que requieren cuantiosas inversiones que pueden realizarse de manera conjunta entre dos o más municipios, generando economías muy favorables. Para apoyar dicha coordinación, el gobierno estatal será un eje articulador entre gobiernos y organismos municipales”.

Esta prerrogativa otorga a los gobiernos locales, las bases jurídicas necesarias para poder implementar como política pública la asociación de municipios, como una forma de mejorar la prestación de los servicios públicos, optimizar recursos y generar un desarrollo regional sustentable.

Suma de esfuerzos para el fortalecimiento del desarrollo regional

Los gobiernos municipales como entes públicos, tienen la responsabilidad de generar las condiciones necesarias para instituir procesos de desarrollo, que impulsen la competitividad e integración del proyecto país en sinergias de crecimiento, con proyección internacional.

La intermunicipalidad como la figura administrativa en la que se vinculan gobiernos locales para la solución y atención de problemas o necesidades comunes. El Estado edifica el bien común en el ámbito municipal y se logra en principio, a través de la efectiva e ininterrumpida prestación de los servicios públicos; concebidos éstos como las actividades asumidas por el gobierno municipal, para dar satisfacción en forma regular, a las necesidades de la ciudadanía.

Con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de las atribuciones señaladas, y mejorar la calidad de vida de la

población, se identifica como estrategia, la implementación de la intermunicipalidad, para la creación y consolidación de valor público, en una labor coordinada con otros entes gubernamentales.

En este orden, el asociativismo municipal es considerado como un instrumento de fortalecimiento municipal, una herramienta que posibilita una gestión municipal más adecuada, más eficiente, con mayor cobertura y que permite otorgar una mayor satisfacción a los problemas, reconociendo que estas problemáticas son comunes³.

El asociacionismo intermunicipal, es considerado como un instrumento de fortalecimiento municipal.

El asociacionismo intermunicipal, es un mecanismo de unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, mediante un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y objetivos específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados⁴.

Se entiende a la intermunicipalidad o asociación de municipios, como la figura administrativa en la que se vinculan gobiernos locales para la solución y atención de problemas o necesidades comunes, a las que requieren dar solución y atender de manera oportuna; en este proceso, pueden participar órdenes de gobierno (estatal y municipal), a través de un acuerdo formal o bien a través de apoyo mutuo, ya sea con recursos materiales o mediante coordinación administrativa.

3 Fernández, A. José Joaquín. Trocelo, Gloria. Intermunicipalidad y Desarrollo Local, hacia una Teoría común Iberoamericana de la Intermunicipalidad. Granada, España; UIM-CIGOB, 2011.

4 Santín del R., Leticia. (2013). Las Intermunicipalidades y los Retos Estratégicos para el Desarrollo Sustentable de los Municipios. Rc_et_Ratio_7, Año IV, No. 7, julio-diciembre. Recuperado de: www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Rc_et_Ratio_7/1_Leticia_Santin_Del_Rio.PDF, 23 de marzo de 2017. Ponencia dictada el 30 de julio de 2013, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Sin embargo, algunos municipios no logran formalizar su voluntad de asociarse por razones relacionadas con factores económicos y/o políticos, que pueden inhibirlos. Frente a estas circunstancias, desde el año 2011, el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) se ha dado a la tarea de brindar asesoría y asistencia técnica a los municipios mexiquenses, que han manifestado su interés de asociarse, con la finalidad de que puedan formalizar y consolidar etapas del proceso de integración de una intermunicipalidad; ejemplo de ello, es la asociación de municipios (Coacalco, Tultitlán, Ecatepec y Naucalpan), para la preservación ecológica del Parque Estatal Sierra de Guadalupe.

El Instituto Hacendario del Estado de México brinda asesoría y asistencia técnica con la finalidad de impulsar la figura de intermunicipalidad.

Es así como la participación activa y productiva de los municipios mexicanos, es uno de los mayores retos del presente siglo. En los últimos años se ha comenzado a redimensionar la importancia de los gobiernos municipales, como entidades públicas, primer orden de gobierno y espacios donde debe potenciarse el desarrollo regional del país⁵.

A manera de conclusión, es importante impulsar la figura de la intermunicipalidad, dado que permite a los municipios desarrollar sus propios esquemas de descentralización horizontal; entendiéndose por esto, como el proceso de gestión pública local en la toma de decisiones entre entidades públicas con atributos de gobierno, por lo que es posible generar una herramienta institucional, con todo lo que ello implica: un marco legal (estatutos y reglamentos,

5 Formación de Servidores Públicos Municipales. INAFED, 2010. Recuperado de: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/Modulo_3_%20Intermunicipalidad.pdf el 23/03/2017.

entre otros); un esquema de administración más eficiente y compartido (órganos de representación, de operación, con distribución de funciones y responsabilidades, esquemas financieros compartidos, entre otros), un marco administrativo de fortalecimiento interinstitucional, así como desarrollar la capacidad de decisión política; puesto que la figura intermunicipal deberá contar con el respaldo de cada uno de los municipios involucrados, libre y voluntariamente, en una apuesta común para solventar sus problemas locales-regionales, en la provisión y prestación de servicios públicos⁶, con la visión de mejorar su gestión pública y fomentar de esta manera el desarrollo regional para el bienestar de la ciudadanía.

Por la importancia del tema y su impacto en el crecimiento regional, como se ha observado en otras latitudes, el Instituto Hacendario tiene entre sus atribuciones, la de otorgar asistencia técnica y asesoría administrativa a los municipios, respecto a la creación y operación de mecanismos de coordinación e intermunicipalidad, como ya fue referido; en esta tarea se están realizando trabajos de colaboración interinstitucional, con dependencias y organismos gubernamentales y académicos, con la finalidad de generar instrumentos jurídicos y administrativos, para que los gobiernos locales cuenten con la información y la metodología necesaria, que les permitan llevar a buen término los proyectos propuestos bajo este esquema.

La intermunicipalidad en una apuesta común para solventar problemas locales-regionales en la provisión y prestación de servicios públicos y mejorar la gestión pública.



6 Ibidem.

Reformas Fiscales en el Estado de México, 2017

Dra. Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas
y Presidenta Suplente del Consejo Directivo del IHAEM

En el pleno del seminario “Actualizaciones fiscales y económicas, 2017” que organiza la Contaduría General Gubernamental y el Instituto Hacendario del Estado de México, realizada el pasado día 20 de enero del presente año, con la presencia de presidentes municipales y tesoreros, representando a 90 municipios del Estado de México, así como servidores públicos de diferentes dependencias y organismo auxiliares del Gobierno del Estado; la Subsecretaría de Ingresos, informa acerca de las reformas y adiciones a la legislación que tendrán efecto en los ingresos del estado y municipios mexiquenses.

Ley de Ingresos del Estado de México

Estimación Preliminar Ingresos del Estado de México 2017; Criterios para estimación

La Ley de Ingresos del Estado de México (LIEM), se elabora con base en el Marco de Referencia para las Finanzas Públicas Estatales y/o en los Criterios Generales de Política Económica emitidos por el Gobierno Federal y, en su caso, con la última información económica publicada por el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Cuadro 1

Criterios Generales de Política Económica 2017	
PIB Crecimiento % real	2.0-3.0
Inflación	3.0

Fuente: SHCP.

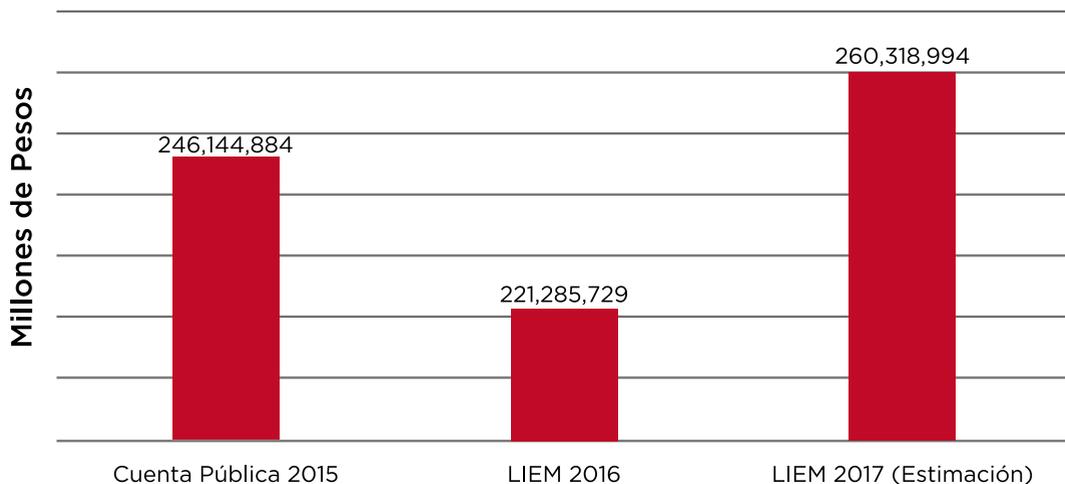
Figura 1
Los ingresos totales para la LIEM para el ejercicio 2017 en contraste con la variación de Cuenta Pública

Los ingresos totales ascienden a 260,319.0 mdp

Variación		
Versus	Absoluta	Porcentaje
(Vs)	(Miles de Pesos)	
•Cuenta Pública	17,174,109	5.8 %
•LIEM 2017	39,033,264	17.6 %

Fuente: Secretaría de Finanzas, GEEM.

Gráfica 1
Contrastación de Ingresos con Cuenta Pública



Fuente: Secretaría de Finanzas, GEEM.

Composición de Ingresos Totales

La Hacienda Pública del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal de 2017, ingresos¹ provenientes de conceptos y en cantidades estimadas en \$260,318,993,616.00 pesos.

Cuadro 2
Variación en la Composición de los Ingresos Totales versus Cuenta Pública
(Miles de pesos)

Concepto	Cuenta Pública 2015	Estimación LIEM 2017	Variación Absoluta LIEM 2017 vs Cuenta Pública 2015	Variación Porcentual LIEM 2017 vs Cuenta Pública 2015
Ingresos Totales	246,144,884	260,318,994	14,174,109	5.8%
Superávit (Ejercicios Anteriores)	36,831	-	n.a.	n.a.
Ingresos Estatales*	73,526,152	74,074,093	547,942	0.7%
Ingresos Federales	172,581,902	186,244,900	13,662,998	7.9%

(*) Incluye ingresos propios, organismos descentralizados y financiamiento.

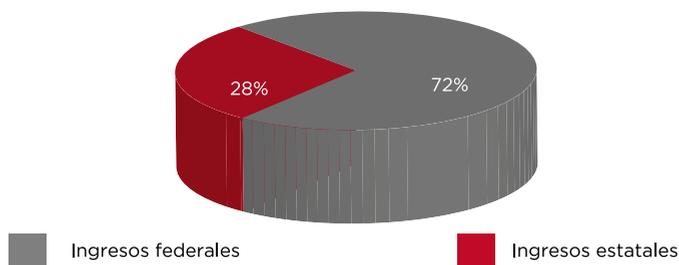
¹ Decreto Número 160.- Por el que se Aprueba la Ley de Ingresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2017. Artículo 1, Periódico oficial Gaceta del Gobierno No. 104, 28 de noviembre de 2016. Recuperado de: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/nov283.pdf>

Ley de Ingresos del Estado de México

Considera efficientar la recaudación y las acciones de fiscalización, que coadyuven

a complementar con ingresos propios, el ingreso por concepto de transferencias federales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Gráfica 2
Proporción de Ingresos al Estado



Fuente: Secretaría de Finanzas, GEEM.

Generalidades:

- Incorpora la autorización al Ejecutivo del Estado para que obtenga un endeudamiento por un monto de 3,400 millones de pesos, idéntico al aprobado para el ejercicio 2016, a efecto de mantener en un nivel responsable la deuda pública de la entidad² (Artículo 2, LIEM). Unidad de Evaluación del Gasto Público;
- Posibilita a los organismos auxiliares estatales contratar, durante el ejercicio fiscal de 2017, endeudamiento autorizado hasta por un monto de 3 mil millones de pesos (Artículo 3, LIEM).
- Considera mantener, para el cálculo de recargos por pago extemporáneo, prórroga de créditos fiscales y tasa de actualización mensual de créditos fiscales, las tasas de 1.85%, 1% y 0.36%, respectivamente (Artículos. 8, 9 y 10, LIEM).
- Establece el factor de actualización

anual a que hace referencia el artículo 70 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM) aplicable a los derechos, en 1.048 para 2017 (Artículo 10, LIEM).

- Autoriza al Ejecutivo Estatal para otorgar un subsidio equivalente de hasta por el 100% en el pago de derechos cuando se realicen campañas de regularización fiscal (Artículo 11, LIEM).

Subsidios:

- Ratifica el otorgamiento del subsidio del 100% en el pago del Impuesto Sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal (ISERTP), a quienes durante el ejercicio fiscal 2017, generen empleos nuevos para:
 - Trabajadores de 60 años de edad o mayores.
 - Personas que hubieren concluido una carrera terminal, técnica, tecnológica o profesional.
 - Cambien la fuente de empleos a esta entidad.
 - Personas que accedan por primera vez al mercado laboral (Artículo 13, LIEM).

² De conformidad con el Fideicomiso autorizado por la Legislatura Estatal mediante los Decretos Números 48 y 84 publicados respectivamente en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" en fechas 4 de junio de 2004 y 29 de octubre de 2007, y conforme a lo establecido en los artículos 262 y 262 Bis del Código Financiero del Estado de México y Municipios. En Decreto Número 160.- Por el que se Aprueba la Ley de Ingresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2017. Artículo 1, Periódico oficial Gaceta del Gobierno No. 104, 28 de noviembre de 2016.

- Esta adición a la LIEM 2017 contempla las antes citadas situaciones de hecho y de derecho, que en 2016 se preveían en el artículo 59 Bis del CFEMyM, mismo que quedó derogado para este ejercicio fiscal.
- Respecto de los servicios proporcionados por el Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM), mantiene el subsidio del 100% en el pago de derechos:
 - A favor de los beneficiarios de los programas de promoción de vivienda y de regularización de la tenencia de la tierra (Artículo 14, LIEM); y
 - En el pago de los derechos por la expedición del Certificado de Libertad o Existencia de Gravámenes, así como por la Inscripción relativa a la propiedad de inmuebles destinados a la apertura de Unidades Económicas de Bajo Impacto (Artículo 15, LIEM).

Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMYM)

Reformas y/o adiciones en diversas materias.

- Tenencia Vehicular:
 - Para efectos de cálculo del impuesto, se precisa que se considerarán vehículos nuevos, los incorporados al activo fijo de las empresas fabricantes, ensambladoras o importadoras de automóviles e inclusive de los distribuidores autorizados y comerciantes en el ramo de vehículos que tengan para su venta por más de un año. (Artículo 60 B, adición).
 - Se precisa que los vehículos provenientes de otras entidades federativas, así como los vehículos recuperados, pagarán en forma proporcional, a partir de la inscripción o recuperación del vehículo (Artículo 60 A, adición).

- Hospedaje:
 - Se crea el Fideicomiso para la Promoción Turística, a efecto de que los recursos provenientes del Impuesto se destinen a la promoción nacional e internacional del Estado de México (Artículo 69 F; 69 G; 69 H; 69 I; 69 J; 69 K; y 69 L, adición).
- Derechos:
 - Se establece que los municipios y los organismos autónomos cobren un 2% por concepto de derechos por la prestación de servicios de supervisión y control necesarios para la ejecución de obra pública (Artículo 72, reforma).
 - Se precisa que el cobro por el escaneo y digitalización de documentos sea por cada hoja (Artículo 73 Fracción VI, reforma).
 - Se incorpora el cobro de derechos por la expedición inicial de placas, tarjeta de circulación y calcomanía para vehículos eléctricos clasificados como motocicletas, motonetas, trimotos y cuatrimotos, en cantidad de \$464.00 pesos (Artículo 77, Fracción I, inciso D, punto 3, adición).
 - Se adiciona como supuesto para el cobro de Derechos por el uso y aprovechamiento de vía estatal, la renovación de señales informativas y estructuras con fines de publicidad (Artículo 85, Fracción VI, reforma).
 - Se otorga mayor certeza jurídica a los contribuyentes sobre los supuestos de cobro y los costos de los servicios que actualmente presta el Instituto de la Función Registral del Estado de México (Artículos 95; 97; 98 y 100, reforma y adición).
 - Se adiciona la "Subsección Cuarta De los Derechos por Servicios Correspondientes al Dictamen Único de Factibilidad", con el artículo 104 Bis que agrupa las disposiciones que, hasta 2016, se contenían en los artículos 75 Fracción II; 81 Fracciones III y IV; y 89, y con lo cual, se alinea el CFEMyM a las reformas publicadas en el Decreto 120 de fecha 7

de septiembre de 2016, en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, en materia de competitividad y ordenamiento comercial (adición).

- Contrato electrónico para transporte privado de personas:
 - Se incorpora la facultad de la autoridad fiscal para cancelar la licencia de operación estatal por el incumplimiento de obligaciones fiscales y/o administrativas de los prestadores de servicios electrónicos, así como para imponer las sanciones administrativas que resulten aplicables (Artículo 48, Fracción XXVI, adición).
 - En materia de Derechos por servicios prestados por la Secretaría de Finanzas, se incorpora el causado por el estudio y evaluación de la solicitud para tramitar y expedir la licencia de operación estatal a los prestadores de servicios electrónicos, en cantidad de \$4,986.00 pesos, así como su refrendo y reposición en igual cantidad, actualmente captado como aprovechamiento (Artículo 76, Fracción IX, adición).
 - En concordancia con el artículo 7.57 Bis del Código Administrativo del Estado de México (CAEM), se incorporan las “Aportaciones de Movilidad Sustentable”, con la tasa del 1.5% por cada viaje realizado que deberán pagar mensualmente los prestadores de servicios electrónicos (Artículo 216-P, adición).
 - Se establece como infracción a las disposiciones del CFEMYM, prestar el servicio de traslado de personas a través de contrato electrónico de transporte privado sin la licencia de operación estatal vigente, o cancelada, emitida por la Secretaría de Finanzas (Artículo 361, Fracción XXI, adición).
- Otros temas fiscales:
 - Se actualizan los montos y valores que no cuentan con esquema de actualización, como lo son: los valores de las viviendas contenidos en el Artículo 3, Fracción XL; los montos de las edificaciones de

viviendas social progresivas, así como de sus modificaciones o remodelaciones, y los costos por m² de los tipos de construcción contenidos en el Artículo 56 Bis; las tarifas del Impuesto sobre la Adquisición de Vehículos Automotores Usados establecidas en la Fracción II del Artículo 63; los factores de mitigación de impacto vial señalados en el Artículo 216 B; y, los montos de las aportaciones para obras de impacto vial, por vivienda, tratándose de conjuntos urbanos habitacionales en el Estado (Artículo 216 E, reforma).

- Se reconoce la representación de las personas físicas o jurídicas colectivas, cuando la misma se haga constar previamente ante una autoridad homóloga en el ámbito federal o local (Artículo 18 Bis, adición).
- Se establece la no generación de recargos ni actualización, cuando la autoridad fiscal se vea imposibilitada para recibir el pago de créditos fiscales por causas de fuerza mayor, caso fortuito o se haya producido una falla o problema en la plataforma electrónica receptora de pagos (Artículo 30, adición).
- Se modificó la excepción de la aplicación de la fórmula establecida en el Artículo 221 del CFEMYM que actualmente contempla coeficientes fijos calculados desde hace más de 20 años, por los montos recibidos en el ejercicio fiscal inmediato anterior, con lo que se evitan distorsiones en la distribución de los recursos del Fondo de Fiscalización y Recaudación, la cual quedó de la manera siguiente:
[...]

La fórmula anterior no será aplicable en el evento de que en el mes de cálculo el Fondo de Fiscalización y Recaudación sea inferior al observado en el mismo mes del año inmediato anterior. En dicho supuesto la distribución del Fondo de Fiscalización y Recaudación se realizará considerando el coeficiente efectivo de distribución del Fondo de Fiscalización y Recaudación del año inmediato anterior a aquel en el que se realice el cálculo.

El Estado de Bienestar

*Diputada Federal Olga María Esquivel Hernández
Secretaria de la Comisión Ordinaria de Presupuesto y Cuenta Pública*

La sociedad como usuaria de los bienes y servicios que proporciona el gobierno, exige mayor eficacia, transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y menos opacidad en la presentación de los resultados de evaluación del desempeño; así como un mejor dinamismo en la transición del estado burocrático hacia un gobierno eficiente; bajo esta premisa, las finanzas públicas, con independencia de la magnitud de cada institución o unidad administrativa, ofrecen la posibilidad de planear adecuadamente la orientación de recursos al tiempo de establecer un marco de referencia apropiado para el monitoreo de los presupuestos asignados.

La injusticia económica que produjo el acelerado proceso de industrialización posterior a la segunda guerra mundial, aunado a la creciente brecha entre las clases sociales (identificadas por una marcada diferencia en la distribución de los ingresos), así como, las crisis que se manifestaban como padecimientos o perdurables amenazas de los países vinculados al sistema capitalista, sumado a las agresivas transformaciones económicas; requerían un modelo económico que preservara los ideales de bienestar que el mundo libre esperaba.

Dichos factores generan e introducen al Gobierno en su calidad de administrador preponderante del desarrollo social, —los derechos de pleno empleo y seguridad social como instrumentos indispensables para el progreso nacional—.

Los cambios sustanciales en las políticas macroeconómicas se justifican por la seguridad laboral pretendida, y los derechos y obligaciones que la misma conlleva, así la preocupación por la generación de ocupaciones que coadyuvaran a elevar los ingresos de las clases sociales marginadas, se convierte en una premisa fundamental del desarrollo económico.

Ante la necesidad de disminuir las precarias y degradantes condiciones de los estratos civiles con mayores rezagos en sus condiciones sociales, el *Estado de Bienestar* surge como una figura preservadora, como un bastión de la preocupación del Estado por desarrollar políticas y estrategias que asegurarán cuando menos el acceso a servicios sociales indispensables como la salud, la seguridad social y la educación, entre otros.

El Estado de Bienestar pondera el compromiso gubernamental de orientar la política económica a favor de la disminución de la inseguridad económica y garantizar las prestaciones sociales que integran el sistema público de seguridad, mediante la provisión de bienes y servicios.

En un entorno (de la postguerra) donde los países desarrollados generaban los recursos financieros necesarios para satisfacer las

demandas económicas, que mediante cargas impositivas y demás contribuciones permitían recaudar los fondos necesarios para la operación del Gobierno, el planteamiento del modelo de optimización económica que promovía el Estado de Bienestar resultaba adecuado y socialmente responsable.

Sin embargo la falta de actualización en las reglas de dicha política económica, la aparición al interior del propio gobierno de organizaciones y asociaciones rigurosas en sus peticiones, el crecimiento constante y sostenido de las unidades y acciones de gobierno, las cargas fiscales ascendentes para los contribuyentes cautivos y factores naturales como la elevación de la esperanza de vida; fueron disminuyendo la capacidad del Estado para cumplir con los compromisos de seguridad social, que conformaron durante décadas los pilares sobre los cuales descansaba el avance nacional.

De este modo, la forma mediante la cual se percibían y distribuían los recursos correspondía más a esquemas justificados en tradicionalismos institucionales y planeaciones piramidales invertidas que a proyectos fundamentados en la atención de demandas sociales, —el valor nominal y el valor real del gobierno se hacía cada vez más profundo, las brechas presupuestarias recurrían con mayor frecuencia al endeudamiento y las acciones de recaudación eran cada vez más agresivas y menos justificables—.

La opacidad en el ejercicio de los recursos, moderados escrutinios, aparición de nuevas formas de desocupación y pobreza, desigualdades entre los esquemas gerenciales y la dirección gubernamental; se identifican como los catalizadores que alrededor de 1980 mostraron la vulnerabilidad del Estado de Bienestar, su falta de modernidad como directriz administrativa y la insostenibilidad de su modelo de optimización de recursos, plantearon un algoritmo distributivo inconveniente e insostenible a largo plazo.

La aplicación del modelo burocrático (García, 2010) permitió a los países

desarrollados profesionalizar la administración pública, separar los asuntos públicos de los privados, e implantar un sistema de méritos para el reclutamiento y la promoción del personal. Empero, el grado de desarrollo generado por el Estado de Bienestar no se alcanzó de la misma forma en cada uno de los países implementado, mientras que en las potencias desarrolladas se logró un punto de equilibrio financiero entre las necesidades sociales y los ingresos del gobierno. En la mayoría de las naciones en vías de desarrollo, el Estado de Bienestar favoreció en mayor grado a las poblaciones urbanas, que en comparación con los países industrializados el porcentaje de beneficiados fue menor.

Iniciada la década de los ochenta los ciudadanos, contaban en su mayoría con un mejor nivel de preparación académica; quienes dejaron de exigir únicamente beneficios sociales básicos, demandando además garantías de igualdad; sin embargo, ante un mayor distanciamiento entre las necesidades sociales y las finanzas públicas, los gobiernos debían hacer frente a un número más amplio de acciones, generando más proyectos, e infraestructura, con la condicionante de disponer de los mismos ingresos, y ocasionalmente, con recortes monetarios importantes.

Gestión por Resultados

Estructurar políticas de gobierno que privilegiarán los resultados, y generaran impacto más allá de las metas y funciones tradicionales fue la tendencia central en los años posteriores a 1980; identificando el producto final como la parte más transcendental en la gestión pública, apoyo el principio de incrementar el valor público para unificar las acciones del gobierno en un solo objetivo, mejorar la condición de vida de los ciudadanos.

En este contexto la Gestión para Resultados (CLAD, 2007) se inscribe como el marco conceptual, cuya función es la de

facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.

Al respecto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), refiere que no constituye un modelo único que se aplica de una manera predeterminada utilizando un mismo conjunto de instrumentos.

De acuerdo a la literatura, no existe un consenso universalmente aceptado para la ejecución de las herramientas a que hace referencia la Gestión por Resultados (GpR), sin embargo, se distinguen características esenciales, como el valor público, eficiencia, transparencia, honradez, evaluaciones y responsabilidad administrativa, como elementos indispensables para lograr resultados favorables.

En particular resulta de interés, conceptualizar el valor público, (García, 2010), entendiéndose como los cambios sociales —observables y susceptibles de medición— que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía; —y a decir el autor—, aquellos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.

El valor público guarda una relación positiva con el desarrollo y la mejora continua, reviste un papel fundamental para lograr una transición ordenada entre el cumplimiento de funciones administrativas y la eficiencia en el ejercicio de recursos.

Alcanzar las metas del sector público debe entenderse como una consecuencia

natural de la optimización en las finanzas gubernamentales. Como se observa, la eficiencia se constituye como el eje rector alrededor del cual se desarrollan las bases para la implementación de la gestión por resultados, la cual pretende lograr la optimización de los recursos que administra el Estado, además de buscar la maximización presupuestal que estructura la tarea principal de la GpR, y cuya implicación se concentra en el destino de los recursos y la forma en que los mismos son restituidos a la sociedad.

La eficiencia de asignación (Sarmiento y Castellanos, 2008), sucede cuando el flujo de recursos con el cual una industria produce los bienes y los servicios elegidos por los consumidores de acuerdo con sus preferencias, les permite maximizar los beneficios.

La implementación de un modelo de gestión por resultados, ofrece la posibilidad de mejorar el desempeño a través de la búsqueda de combinaciones que incrementen los beneficios sociales en relación con las recaudaciones, retroalimenta las líneas de comunicación y soporta la idea de identificar responsabilidades, más allá de conceptualizar, y en ocasiones aceptar, las características negativas de los valores entendidos.

Por su parte, el fomento a la transparencia (García, 2010) requiere que la información sobre el presupuesto y los estados financieros se difunda en un formato comprensible para un público amplio.

La mayoría de los países difunde los documentos técnicos sin anexos que expliquen su contenido de una manera clara y sencilla. Por ello, es importante que el gobierno asuma como una tarea

fundamental, promover la difusión y comprensión de la información financiera continua, siendo una oportunidad de mejora de los entes públicos, siendo para el caso del Estado de México, la generación y observancia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), la transparencia es imperativa para asegurar la legitimidad y credibilidad del enfoque que se centra en los resultados.

Evidenciar que el gobierno produce resultados a la población; es parte esencial del proceso de Gestión por Resultados, así como de una administración pública democrática y de calidad.

La transparencia promueve la creación de un círculo virtuoso que se caracteriza por mejorar el desempeño de los servidores públicos¹, disminuye los sobre entendimientos para los clientes internos y externos, y finalmente, mejora la percepción de la ciudadanía en la distribución y asignación de partidas presupuestales en proyectos.

En un país estigmatizado por la escasa confianza en el gobierno ningún esfuerzo es minúsculo por demostrar que la democracia y las instituciones continúan siendo el camino correcto para lograr el bienestar nacional.

Refrendar los elementos del proceso de gestión de forma transparente facilita la toma de decisiones y permite elaborar un análisis de contingencias, al contar con información clara, precisa y relevante.

¹ Ser observados abiertamente en sus funciones administrativas ejerce una tendencia natural para actuar con mayor apego al marco jurídico que regule su actuar.

Conclusiones

- En México las diferencias organizacionales entre los órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y entre regiones económicas, evidencian la dificultad de forjar dinámicamente el cambio del Estado de Bienestar hacia la Gestión por Resultados. Sin embargo, la voluntad de iniciar, en sí misma, manifiesta la convicción de implementar un mecanismo que impacte directamente en la confianza social, reafirma el estado de derecho y coadyuva a la regeneración del tejido social al promover una comunidad más participativa.
- Aumentar el protagonismo y la cercanía de la ciudadanía en la vigilancia y la fiscalización del ejercicio de recursos del gobierno fortalece el carácter democrático del Estado, mejora la rendición de cuentas, por ello, la participación directa de la sociedad civil es fundamental para la evaluación de los resultados.
- Promover la corresponsabilidad activa de la sociedad en el proceso de asignación, seguimiento y evaluación de recursos.
- Establecer un marco con generación de indicadores orientados a resultados.
- Empezar evaluaciones al desempeño institucional².
- Construir la eficacia sobre la eficiencia, utilizando la evaluación.
- Una de las principales oportunidades de planeación y control en las metas que las organizaciones gubernamentales trazan, se presenta en la elaboración del presupuesto

² Ello en virtud de dar cumplimiento al objetivo primordial de la gestión pública que es ofrecer a los responsables de la administración pública los elementos de información, conocimiento e intervención que les permitan controlar y optimizar el proceso de creación de valor a fin de alcanzar el mejor resultado posible respecto a lo que se espera de la acción del gobierno, (CLAD, 2007).

público, al establecer objetivos medibles y congruentes con las necesidades de la población, siendo este, el primer paso para generar mayor valor público; necesario para enfrentar los desafíos que plantea la sociedad al demandar un alta calidad en la elaboración de bienes y la prestación servicios; ello, sin considerar una carga impositiva más amplia a la existente o en su defecto una disminución de la misma.

- Visualizar metas que permite aproximarse a la optimización de los recursos, encauzándolos a los resultados (más que a los procedimientos), con la intención de lograr un incremento en la cohesión y comunicación entre los elementos que integran las entidades públicas, a través de prácticas transparentes y la inclusión de valores éticos en el actuar de los servidores públicos.
- En corresponsabilidad de la obligación de los ciudadanos contribuir al gasto público, las entidades públicas deberán ejercer los recursos en términos de economía, eficacia,

eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, como garantía de un proceso transparente y equitativo.

Referencias Consultadas

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (Octubre, 2007). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público. Venezuela, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 39, pág. 11.
- Franciskovic, Jubitz; (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. Journal of Economics, Finance and Administrative Science, págs. 28-32.
- Castellanos, Paola; Sarmiento Lotero, Rafael; (2008). La Eficiencia Económica: Una Aproximación Teórica. Cuadernos Latinoamericanos de Administración, Julio-Diciembre, págs. 19-28.
- García López, Roberto; García Moreno, Mauricio (2010), Gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID: Washington DC.



El rol actual de las autoridades locales en la asociación municipal para el desarrollo sostenible: prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos

Mtro. Francisco Curiel Neri
Subdirector de Estudios Fiscales del IHAEM

Una leyenda china narra como unos hombres enviados para hacer daño a una joven, se convirtieron en sus protectores en vez de transgresores, al comprobar su belleza. Así es como me sentí cuando vi la Tierra por primera vez. “No puedo evitar amarla y protegerla”.

Astronauta, Taylor Wang, China/EUA.

Aportes a considerar

El documento aborda, la intención de asociación municipal, y del propósito de creación de un órgano público descentralizado intermunicipal; partiendo del análisis breve de la planeación nacional y la observación del articulado constitucional que posibilita la habilitación de la prestación de servicios públicos a través de este mecanismo, además de referir la necesidad de la alineación del marco normativo que permita al municipio concretar sus intención intermunicipal y con ello, de forma alternativa preservar el medio ambiente¹ (CINU: 2000) del espacio territorial municipal, para finalmente considerar las dimensiones primarias que habrán de configurar el futuro OPDI (Organismo Público Descentralizado Intermunicipal) de materializarse, para gestar eficientemente su administración y operación técnica cuyo

propósito sea la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos urbanos, a los gobiernos locales asociados.

Palabras claves: Municipio. Asociación de municipios. Intermunicipalidad. Prestación de Servicios Públicos. Desarrollo Sostenible. Cuestión Ambiental. Problemática Ambiental.

Introducción

El municipio, es el espacio donde geográficamente está asentada una determinada comunidad, se hace tangible la convivencia social y se materializa la prestación eficiente del servicio público a cargo de la administración pública, por lo que más, allá de las disposiciones constitucionales y de sus leyes secundarias, el gobierno local procura el desarrollo sostenible²,

¹ Es el conjunto de todas las cosas vivas que nos rodean. De éste obtenemos agua, comida, combustibles y materias primas que sirven para fabricar las cosas que utilizamos diariamente.

² Es aquel que ofrece servicios ambientales, sociales y económicos básicos a todos los miembros de una comunidad sin poner en peligro la viabilidad de los sistemas naturales, construidos y sociales de los que depende la oferta de esos servicios. Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales, ICLEI.

que a decir de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (en su sigla en inglés UNWCED), incluye “tres pilares, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente” (UNWCED:1987).

Bajo esta premisa, en su rol de prestador de servicios públicos, identifica una alternativa viable para la prestación eficiente, a través de la asociación municipal, lo que se aproxima como una estrategia colectiva que le permitirá enfrentar determinados factores como el incremento de la demanda ciudadana de servicios de calidad, asentamiento irregular, movilidad poblacional, condiciones topográficas naturales, así como de la capacidad de atención e inmediatez del servicio, particularmente, en los directamente relacionados con la preservación y cuidado del ambiente³, con el propósito fundamental de favorecer la calidad de vida de sus habitantes.

En el entorno global, nacional, regional y local, los procesos de transformación de materias primas, la sobreexplotación de recursos y la generación excesiva de productos de consumo y particularmente, el embalaje de estos, en cita de ejemplo; es el ciudadano común, en su mayoría, quien finalmente lo consume, acumula, y genera residuos, situación que evidencia la necesidad de su recolección, traslado, tratamiento y disposición final, -y que sin el planteamiento de una visión reduccionista-, es la autoridad municipal quien atiende dicha necesidad pública, actuando con conciencia social-ambiental, voluntad y capacidad de gestión; en suplencia de los actores sociales directos (productor de bienes-ciudadanos), con posibilidades de gestión de los procesos de desarrollo (Alonso: 2000: 43-82) sostenible⁴.

³ Los servicios de agua potable, drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas negras, residuos sólidos, rastro y mercados son de aquellos que inciden sobre el bienestar y sobre el estado del medio ambiente.

⁴ Apelar al término de “desarrollo” supone aludir a un proceso más amplio que el mero crecimiento económico en el que se integran, además de los fenómenos cuantitativos, otros de tipo cualitativo, relacionados con los procesos de cambio estructural, de expansión de capacidades y libertades, de progreso social, de modernización institucional

El problema fundamental de las crisis ambientales está en el centro de la teoría social moderna, no imputable a la naturaleza, sino a las decisiones humanas y los efectos industriales, es decir, a la tendencia de la sociedad a configurar y controlar todo (Beck; 1998: 194-213).

El entretreído multifactorial que se observa, “condiciona en el espacio local [municipal] a la autoridad, quien poseen un rol clave en relación a la cuestión ambiental, dado que los problemas y las soluciones se relacionan con las actividades locales, el grado de participación de la comunidad y la cooperación de las autoridades locales” (Coria: 2007: 2). Sumado a este rol, el propósito gubernamental de ser el agente que promueve la conservación, “prevé la disposición de recursos, promueve entre la población la participación de manera informada y dinámica” (Díaz Villegas de Landa: 2003), y especialmente, posibilita la suma de voluntades para asociarse para la gestión plena en la prestación del servicio público.

Antecedentes

Dicho precepto tiene sus antecedentes, en el esfuerzo de planeación democrática planteado en México en 1983, con base en los principios políticos y diagnóstico, que establecen el propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 para “mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social” (PND, 1983). Determinando en el propio Plan Nacional, el texto 2. La Política del Estado Mexicano; 2.1 Constitución, Proyecto Nacional y orientaciones del

y de equilibrio medioambiental de los países. Adicionalmente, para algunos autores y organismos, el término desarrollo incorpora un proceso de crecimiento económico que resulta socialmente equilibrado, promoviendo una mejora en las condiciones no sólo económicas, sino de vida del conjunto de la población y no sólo de unos pocos.

Gobierno; 2.1.5. Descentralización de la Vida Nacional, a saber:

El federalismo es una relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de todos los estados en el desarrollo nacional. Su consolidación exige, en principio, un proceso decidido y profundo, ordenado y eficaz, aunque gradual y diferenciado de revisión de competencias entre Federación, estados y municipios. A ello ha contribuido decididamente el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, que reconoce a estos últimos, atribuciones acordes con su función primordial y les asigna fuentes de recursos para la atención de los servicios que se les confían.

La convicción de fortalecer a los municipios y a las entidades federativas vigoriza a la Nación, ha inspirado la descentralización creciente y el planteamiento de la vuelta al esquema original que la Constitución disponía, para asegurar en todos los rincones del país el acceso a la cultura y a la educación y, consecuentemente, la mejor distribución de condiciones propicias al desarrollo.

Para fortalecer este proceso, existe la voluntad política de impulsar en toda la república, las bases que permitan asegurar la descentralización de los servicios y propiciando con ello el bienestar de toda la población (PND, 1983).

Adicionalmente, inscrito en el Plan Nacional, se incluye el texto 2. La Política del Estado Mexicano; 2.2. Gobierno; 2.2.2. Fortalecimiento del Federalismo, que enuncia:

“El fortalecimiento de la Nación reclama la descentralización de la vida nacional para dar mayor vigencia al Pacto Federal. De ahí la decisión de fortalecer el Federalismo mediante la reforma al gobierno de los estados y del municipio libre que propuso el presente gobierno al Constituyente Permanente, para que en el marco de las disposiciones Constitucionales, los estados regulen mediante la legislación local, las relaciones entre los ayuntamientos y los poderes del

estado y el ejercicio de aquellos de la facultad reglamentaria; asegurar a través de los municipios la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley; establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre sí y con el estado; introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, en los términos que determine la legislación local y regular las relaciones de trabajos entre el estado o los municipios y sus respectivos trabajadores”.

La federación apoyará el libre ejercicio de procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo, para su desenvolvimiento autónomo y concertará, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordes con el Plan a fin de coordinar programas tendientes a un desarrollo global más equilibrado.

El fortalecimiento del federalismo exige una estricta aplicación de las normas que rigen el Pacto Federal, así como las respetuosas y coordinadas relaciones del poder ejecutivo, federal con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos. La federación, estará atenta para asesorar a los estados y municipios cuando así lo requieran y soliciten en la formulación de instrumentos legales relacionados con el desarrollo político y los procesos electorales, así como en el establecimiento de mecanismos de coordinación de los programas económicos, sociales o culturales a cargo de las entidades federativas. Cabe, en particular, apoyar acciones de capacitación a servidores municipales, impulsar el establecimiento y uso de bancos de datos sobre administración municipal y prestación de servicios públicos y desarrollar modelos alternativos de convenios intermunicipales,

municipio-estado, estado-Federación y los que interesen a los tres niveles de gobierno (PND, 1983).

El propósito gubernamental federal para planificar acciones en apoyo al municipio mediante la habilitación de alternativas para la prestación de servicios públicos y desarrollar modelos alternativos de convenios intermunicipales, a lo largo de las últimas tres décadas, han transitado por una transformación tangible en sus competencias (Coria: 2007: 2)⁵, que derivan “entre otros procesos por la reestructuración económica, el desmantelamiento del Estado del bienestar a escala nacional y provincial, que determinaron una creciente presión sobre los municipios para resignificar sus viejas funciones y desarrollar otra serie que hasta ese momento eran competencia de niveles superiores de gobierno (Cravacuore: 2002).

El cambio de contexto implicó un cambio en el papel limitado que históricamente han desempeñado los gobiernos locales. A la serie de funciones de regulación y control de la infraestructura urbana, de las actividades económicas y de la prestación directa de la ayuda social, agregándose la defensa del consumidor, la seguridad ciudadana y el rol activo en materia de desarrollo sostenible. Tres dimensiones que han pasado a estructurar la agenda local (Coria: 2007: 2). Así el cuidado del ambiente y el mejoramiento de la calidad ambiental se asumen como nuevas incumbencias municipales, íntimamente relacionadas con el interés de posicionar o reposicionar el territorio” (Iturburu, 2001).

El concepto ecológico de capacidad de sustentación del territorio, sumado al concepto económico de desarrollo (como crecimiento económico), daría por resultado el

5 Desde un punto de vista jurídico, la competencia puede definirse como “la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos». En consecuencia, la definición de las competencias indica las áreas de acción del gobierno municipal, situación que remite indirectamente a los instrumentos más adecuados para llevar a cabo los objetivos que se persiguen en cada una de ellas, esto es, las modalidades institucionales que adopta la jurisdicción local para la consecución de su proyecto de desarrollo”.

concepto de Desarrollo Sostenible (Iglesias; Martínez: 2007). Y es justamente, la inclusión de la perspectiva ambiental en la estrategia de desarrollo donde se orientan los esfuerzos a la búsqueda de instancias políticas que impidan tales cambios indeseables en la naturaleza causados por la acción humana y que, para ello, promuevan una gestión ecológicamente sostenible de los recursos naturales y una adecuada calidad ambiental de vida para la población. Al respecto, el aprecio contemporáneo del tema relativo al desarrollo socioeconómico y la vez ecológico, tiene una antigua preocupación que liga “la posibilidad del desarrollo humano con la sostenibilidad ambiental de la naturaleza” (Iglesias; Martínez: 2007), en conocimiento de la idea medieval relativo a que “...los hombres pueden operar en la naturaleza cambios deseables e indeseables” (Glacken: 1996).

En el informe “Nuestro futuro común⁶”, presentado en abril de 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (en su sigla en inglés UNWCED)⁷ señala “que no puede haber un crecimiento económico sostenido sin un medio ambiente sostenible, por lo que ha llegado el momento de elevar el desarrollo sostenible a la categoría de ética global en que la protección del medio ambiente se reconozca como el cimiento sobre el que descansa el desarrollo económico y social a largo plazo”.

La UNWCED, a través del Informe Brundtland, refiere que “el desarrollo sustentable es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Satisface las necesidades básicas de todos y extiende a todos, la oportunidad de realizar sus aspiraciones para un mundo mejor” (UNWCED, 1987).

6 Conocido comúnmente como Informe Brundtland por el nombre del Presidente de la Comisión, Gro Harlem Brundtland, Primer Ministro de Noruega.

7 Comisión, creada en virtud de la resolución 38/161 de la Asamblea General, aprobada por el 38° periodo de sesiones de las Naciones Unidas en otoño de 1983.

En sentido de amplitud del término desarrollo sostenible, tiene seis diferentes significados:

- Mantenimiento, reemplazo y crecimiento de capitales activos, ambos físicos y humanos;
- Mantenimiento de las condiciones físicas del medio ambiente para la constitución del bienestar;
- Recuperación del sistema para que le permita ajustarse a las crisis y a los shocks;
- Evitar las cargas a las futuras generaciones de deudas internas y externas;
- Sustentabilidad fiscal, administrativa y política [bajo una política creíble y aceptada por los ciudadanos, de tal forma que exista suficiente consenso para llevarla a cabo]; y
- Manejar proyectos por la administración [mediante la habilidad] y por los ciudadanos de los países en desarrollo en los cuales se llevan a cabo (Stree-ten: 1992: 3).

Contexto actual

En la reflexión, el desarrollo sostenible “formula severos cuestionamientos a las prácticas sociales, culturales y ambientales con respecto a las actividades organizacionales y requiere de reformas económicas y especialmente de reformas institucionales” (Vargas: 2003). En el entendimiento de que la gestación de toda acción pública de un gobierno [indistintamente de su orden], está siempre se dará, sin duda dentro de un territorio, que por cierto es municipal.

Es entonces, el espacio de “lo local”, visto como un sistema compuesto por “un conjunto de subsistemas en interacción dinámica entre sí y con su medio ambiente, cuya finalidad es la satisfacción de necesidades” (Van Hermelrick: 2001); el área original, que pertenece al municipio, donde las autoridades deberán conscientemente considerar “el impacto y compromiso ético intergeneracional, donde el significado

de la dimensión ambiental del desarrollo, reclama modificaciones profundas y definitivas en el sistema social, que justifican el reconocimiento de la emergencia de una sociedad del riesgo global” (Beck:1998).

Siendo este nivel de gobierno quien gestiona y ajusta tangiblemente el desarrollo local, “como un proceso complejo, que se genera en un ámbito territorial, donde interviene una sociedad local, pero también, hay un espacio humano, de un ser con intereses y vivencias particulares, en un ámbito de relación más inmediato, con creencias y valores que van a retroalimentar lo colectivo desde sus propios aprendizajes, basado en alianzas entre actores, que se genera en un ámbito territorial inmediato, con el fin de impulsar procesos de cambios para el mejoramiento de su bienestar colectivo” (Van Hermelrick: 2001)⁸, además de tomar decisiones para gestar conforme a las necesidades, particularidades, potencialidades, tendencias y patrones nacionales y globales, la estrategia de desarrollo; creando políticas públicas alternativas de asociación municipal con visión de futuro, que permitan lograr la implementación, concreción y acompañamiento, en la prestación eficiente de servicios públicos, procurando el desarrollo sostenible y la competitividad intermunicipal, en un entorno global, complejo y cambiante.

Situación en el Estado de México

Del análisis, el marco natural de gestión del desarrollo, es tácitamente donde se precisa el argumento de aperturar la posibilidad de reformar, modificar o generar alternativas de solución diferentes a las instituidas.

Al efecto, uno de los factores clave que apoyan la concreción y habilitación de la

⁸ En la medida que los actores en tanto subsistemas logran configurar un patrón de organización que se mantiene a lo largo del tiempo en virtud de haber adquirido ciertas características que le confieren capacidades autogenerativas y capacidades de mejorar las condiciones ambientales, podemos hablar de desarrollo sostenible. Si un sistema es sostenible será también durable, ya que es capaz de autoorganizarse, de reproducirse y de autogenerar las condiciones para su continuidad.

asociación municipal (es propiamente asociarse con municipios vecinos, colindantes o miembros de su región que tengan inicialmente la voluntad de hacerlo, cuyo propósito primario, es asociarse para impulsar de manera coordinada la creación de un organismo público descentralizado que a cargo y nombre de la propia asociación intermunicipal, preste determinado servicio público a los municipios miembros), como uno de los instrumentos del proyecto prioritario de desarrollo sostenible local (y en su caso regional) que “es la reconstrucción de su propia realidad, de tal forma que toman en consideración las necesidades de desarrollo locales, los recursos y capacidades locales existentes, las áreas prioritarias y el involucramiento de los principales agentes económicos y actores políticos y sociales (incluidos el Estado y gobierno mismo), sociedad civil, empresas privadas, entre otros” (Vargas: 2003), considerando, más allá de la eficiencia de la administración pública y del ejercicio transparente de recursos públicos, la prestación eficiente de los servicios públicos (a través de un organismo público descentralizado intermunicipal).

Así, se lee que el Estado en su orden municipal instituye estrategias gubernamentales, técnicas, tecnológicas, y administrativas, con propósitos ambientales prioritariamente, y promueve políticas públicas, acorde a las necesidades prevalecientes, con el imperativo de dar cumplimiento al original sentido de procuración, fortalecimiento y mantenimiento de las condiciones de bienestar de su población, instrumentando para ello, como estrategia clave, la acción pública constitucional de prestación eficiente de los servicios públicos mediante la asociación municipal, en cuidado del Artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece:

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus 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;
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y
- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley” (CPEUM: 1917).

Con base en el argumento constitucional, se identifica una premisa colaborativa para el desarrollo sostenible, relativo al cuidado

y mantenimiento de las condiciones físicas del medio ambiente para la constitución del bienestar; mismo que se atiende en el espacio local a través del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales⁹; significando en ello, el factor independiente por parte de los implicados

(gobierno y ciudadanos) acerca del “qué” del servicio que presta la autoridad, dejando la responsabilidad total al ayuntamiento del “cómo”, materializarlo de forma eficiente; siendo éste finalmente, quien lo opera y paga (con cargo al erario público) por la gestión integral de los residuos sólidos de los ciudadanos sin ser él, generador de los mismos.

Cuadro 1
Interrogantes básicas relativas a la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos:

Servicio Público	¿Cómo se realizan?
Limpia (Artículos 10 y 11)	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones ordinarias del servicio público de limpia y disposición de desechos; • Servicio de recolección de desechos domésticos, así como, los generados por dependencias públicas, centros de culto, casas de beneficencia y asistencia social instituciones de educación pública, mercados municipales; • Barrido mecánico en vialidades principales; y • Barrido manual y papeleo de las vialidades principales. <ul style="list-style-type: none"> • Acciones extraordinarias del servicio público de limpia y disposición de desechos; • Apoyar en la recolección de escombros y residuos de poda en la vía pública, originado por obras a cargo del gobierno municipal; • Realizar la limpieza de lotes baldíos de conformidad con la Ley de hacienda Municipal del Estado de México; • Coadyuvar en actividades de limpieza en las comunidades con la participación vecinal; • Coadyuvar con otras dependencias en programas de educación ambiental y concientización ciudadana; y • Prestar el servicio de limpia y disposición de desechos a particulares de conformidad con el presente reglamento y demás disposiciones legales aplicables.
Recolección y traslado de los residuos sólidos municipales (Artículos 22, 24 al 27)	<ul style="list-style-type: none"> • Métodos, frecuencia, condiciones y equipo que garanticen que no se contaminará el ambiente para llevar a cabo la Recolección de los residuos sólidos municipales. • Los horarios y rutas de recolección domiciliaria de los residuos municipales, cómo se harán del conocimiento de los habitantes del municipio a través de los consejos de participación ciudadana, comités de vecinos, jefes de manzana y organismos ciudadanos existentes, u algún otro medio. • Condiciones y número de los vehículos propiedad del municipio en el servicio que prestan. • Cuentan con el logotipo correspondiente, número económico para su fácil identificación y con un número telefónico para reportar las posibles irregularidades en el servicio que prestan. • Horarios y rutas que deben cumplir los conductores de las unidades recolectoras de los residuos además de formas de anunciar su paso por los sitios de recolección, en la forma que establezca la dirección de servicios públicos. • Requisitos de protección para evitar que durante su traslado esparzan los desechos en la vía pública que deben observar los conductores de los vehículos propiedad del municipio, así como de los particulares que transportan materiales o desechos dentro del municipio.
De la disposición final de desechos (relleno sanitario) (Artículos 56 al 59)	<ul style="list-style-type: none"> • Se presta de conformidad con las disposiciones contenidas en el Reglamento municipal, y en el contrato de prestación de servicios para la operación del relleno sanitario municipal en los acuerdos dictados sobre la materia por el H. Ayuntamiento y en las demás disposiciones legales aplicables. • La operación del relleno sanitario municipal ubicado en enterratorio municipal está a cargo del propio Ayuntamiento, o en su caso, de la empresa con la que el ayuntamiento haya celebrado el contrato de prestación de servicios respectivo. • El ayuntamiento inspecciona, supervisa y verifica los servicios prestados por el relleno sanitario municipal con el objeto de que éstos se realicen de conformidad con el contrato de prestación de servicios respectivo. • La Dirección de Servicios Públicos Municipales (o unidad administrativa equivalente) esta posibilitada para proponer al H. Ayuntamiento el aprovechamiento de la estación de transferencia por los particulares autorizados para este fin, siempre que estos fortalezcan la prestación del servicio. • El H. Ayuntamiento permite que tanto las estaciones de transferencia como el relleno sanitario sean utilizados por otros ayuntamientos y por particulares previo pago de los derechos correspondientes.

Fuente: Elaboración propia, con base en Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

⁹ Residuos Sólidos Municipales, son los recolectados por el servicio público (De limpia, directamente de la vía pública y los que se depositen en el Relleno Sanitario Municipal); en general, son todos aquellos que no sean considerados como peligrosos, de conformidad con las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales. Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.

Con el objeto de conocer el “Cómo”, se realiza de manera genérica la gestión integral del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, se identifican algunas atribuciones que tiene al ayuntamiento en esta materia, lo que permite conocer la amplitud de la acción.

En la identificación de una probable respuesta del “Cómo”, se suma una constante en gran parte de los ayuntamientos, -que circunscribe y circunstancia el servicio público-, la imposibilidad de prestarlo eficientemente, derivados de aspectos de logística, técnicos, tecnológicos, y especialmente por considerandos territoriales (falta de espacios para tirar o tratar los residuos sólidos) y financieros (altos costos de traslado, tratamiento y disposición final de residuos), y adicionalmente en factores como “recortes presupuestales, inseguridad contractual (empleados), problemas con cobros de la prestación de servicios por parte de terceros, intrusismo profesional (elefantes blancos), falta de visión global y cortoplacista del problema de la basura” (Hernández: 2017).

Dentro de algunas décadas, la relación entre el ambiente, los recursos y los conflictos, será tan obvia como la conexión que vemos ahora entre derechos humanos, democracia y paz Wangari Maathai, Premio Nobel de la Paz, 2004.

Estrategia municipal alternativa de la autoridad local

Al verse rebasada en su capacidad instalada por el incremento constante de la demanda ciudadana, la autoridad local recurre a la estrategia de la asociación municipal para contrarrestar y/o compensar las debilidades y consolidar las fortalezas, que posibiliten enfrentar

la difícil y trascendente tarea del cuidado del medio ambiente; primariamente desde la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; siendo prevalente, además, la urgente participación y acompañamiento de la ciudadanía¹⁰. “La protección del ambiente y la consecución desarrollo sustentable y la calidad de vida requieren del establecimiento de un nuevo sistema de valores y el cambio de pautas socioculturales, para lo cual el derecho debe contribuir, mediante su función ejemplificadora y formadora de conductas, conduciendo al fortalecimiento un perfil de desarrollo sustentable y solidario que propugne la utilización racional de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades actuales del hombre y asegure el mejoramiento de la calidad de vida de la presente generación y de las futuras” (Iglesias; Martínez: 2007: 5).

Aunado a la participación ciudadana, resulta eminente identificar algunos considerandos primarios en la “estrategia municipal sustentable” (Hernández: 2017) para viabilizar la creación de organismos públicos descentralizados intermunicipales:

- Partir de la voluntad los Ayuntamientos para operar la figura de la asociación municipal al tiempo de mancomunarse para “impulsar la creación de organismos públicos descentralizados” (Pagaza: 2008) intermunicipales que opere dicho servicio público. Otros temas fiscales:
- Dar certeza jurídica (a convenios de asociación y convenios de asociación para creación de organismos públicos descentralizados intermunicipales para atender la prestación de un servicio público). Otros temas fiscales:

¹⁰ Inicialmente a través de iniciativas gubernamentales que busquen la participación activa de la ciudadanía en campañas que promuevan la sensibilización y concientización de la importancia de la clasificación doméstica de residuos para su disposición, cuidado del medio ambiente y calles limpias, aunado a un programa municipal de análisis logístico de eficiencia en la recolección, traslado y disposición de residuos, se gestan esfuerzos, aunque aún iniciales, se promueve el cuidado del medio ambiente.

- Garantizar la permanencia y aquilataamiento en el tiempo del proyecto de creación del organismo público descentralizado intermunicipal desde su “diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento” (Ortiz: 2017), como dimensiones básicas a considerar.
- Considerar elementos complementarios como el soporte organizacional (diseño organizacional, reglamentos, manuales); humano (perfiles profesionales, técnicos y especializados); tecnológico (en su caso, implementación tecnológica de soluciones con empresas reconocidas en construcción y operación de servicios e infraestructura relacionada con residuos sólidos urbanos); administrativo (simplificación de trámites administrativos, responsabilidad personal del administrador del OPDI); fiscal (gestión impositiva); patrimonial; contable, entre otros no menos importantes (como la gestión de los subproductos de la basura como la producción y venta de energía o gas; precio de mercado de reciclables, economías de escala y eliminación de precios esclavos).

Conclusiones

- En conocimiento de la situación actual de recursos presupuestarios limitados, existe una oportunidad [para la autoridad local, en su papel de ente activo que actúa en pro del desarrollo sostenible, a través de la estrategia municipal de prestación eficiente de servicio público] para la correcta gestión de RSU, a un costo social y financiero asumible para las administraciones, a través de la colaboración del sector público [mediante la asociación municipal]... pudiéndose alcanzar los objetivos locales en materia de eficiencia, mediante el servicio que preste el organismo público descentralizado intermunicipal;

el cual, directamente puede incidir en la disminución del deterioro del medio ambiente, ofreciendo a la ciudadanía una respuesta positiva para el cuidado de su salud.

- La autoridad local responsablemente debe actuar en el presente y diseñar una visión de futuro del entorno municipal, proyectando que actuar desde lo local inmerso en lo global, además de considerar sumar voluntades [particularmente en la concreción de organismos públicos descentralizados intermunicipales para la prestación eficiente del servicio público] con miras a que la cotidianeidad se de en un marco de desarrollo sostenible, calidad de vida para la población, eficiencia de los recursos disponibles y una participación ciudadana activa, que lleve a los centros de población a consolidarse como ciudades inteligentes.
- El municipio podrá explorar en algún momento, y una vez agotada la posibilidad de asociarse para la creación de organismos públicos descentralizados intermunicipales para la prestación efectiva del servicio público, y específicamente, cuando su esfuerzo no sea suficiente para prestación el servicio, recurrir y convenir con el Estado (entidad estatal) la prestación a su cargo, ello, de acuerdo a lo que se lee implícitamente en el Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción tercera, párrafo tres, que a la letra dice “Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio”, sin que ello signifique la trasmisión de la responsabilidad, sino más bien, convenir en auxilio y apoyo al municipio.

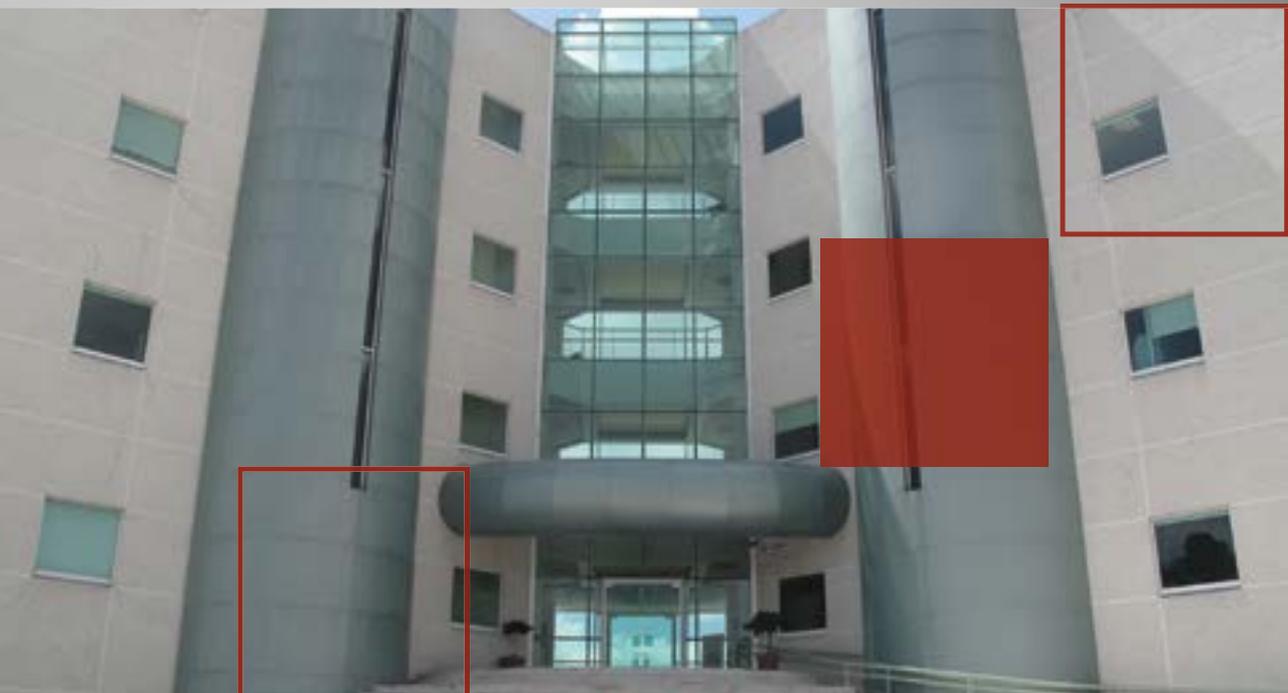
- Considerar la incorporación en la Ley Orgánica Municipal para regular la figura de director de administración (o unidad de administración), en virtud de que en su caso, podrá ser quien (de acuerdo a la viabilidad legal) se encargue de la administración del organismo público descentralizado intermunicipal, debiendo estar regulada su función, actuación, atribuciones, facultades, responsabilidades y actividades que les señalen como de su competencia los presidentes municipales (miembros de la asociación municipal), así como las leyes y lineamientos vigentes.

Referencias consultadas:

- Alonso, José Antonio (2000), "Crecimiento y desarrollo: bases de la dinámica económica", *Diez lecciones sobre la economía mundial*, Civitas Ediciones, Madrid.
- Beck, Ulrich (1998) *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Beck Ulrich en Mercado Maldonado, Asael; Ruiz González, Arminda (2006). *El concepto de las crisis ambientales en los teóricos de la sociedad del riesgo*. Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/676/67601813.pdf>, 28-04-2017.
- Taylor Wang en Calvin J. Hamilton (1997). *Vistas del Sistema Solar*. Recuperado de <http://solarviews.com/span/earthsp.htm>, 28-04-2017.
- Centro de Información Naciones Unidas, CINU (2000). Medio Ambiente. México, Cuba y República Dominicana. Recuperado de http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n5.htm, 2-05-2017.
- Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales, ICLEI Recuperado de <http://www.mapama.gob.es/es/ceneam/recursos/quien-es-quien/quien38.aspx>, 3-05-2017.
- Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales, ICLEI citado en Coria, Lorena G. *El Rol de la Autoridades Locales para el Desarrollo Sostenible: La Experiencia de los Municipios de la Microregión Andalgalá Pomán*. DELOS: Desarrollo Local Sostenible, Vol 1, 2007. Argentina. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/delos/00/lgc-00-b.pdf>, 27-04-2017.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, UNWCED (1983) creada en virtud de la resolución 38/161 de la Asamblea General, aprobada por el 38° periodo de sesiones de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/s5780s/s5780s09.htm>, 27-04-2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Última Reforma Publicada en el Diario Oficial de la Federación 24-02-2017. Consultado en la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura. Recuperado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, 28-04-2017.
- Coria, Lorena G. *El Rol de la Autoridades Locales para el Desarrollo Sostenible: La Experiencia de los Municipios de la Microregión Andalgalá Pomán*. DELOS: Desarrollo Local Sostenible, Vol 1, 2007. Argentina. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/delos/00/lgc-00-b.pdf>, 27-04-2017.
- Cravacuore, Daniel, Mariana Caminotti, Silvana Fernández, Silvana López y Oscar Madoery (2002) *Experiencias de articulación interinstitucional para el desarrollo local en argentina*. Asociaciones Latinoamericanas de Organizaciones de Promoción. Centro Latinoamericano de Economía Humana. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/delos/00/lgc-00-b.pdf>, 27-04-2017.

- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Diario Oficial de la Federación (DOF). 30 de mayo de 1983. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983, 2704-2017.
- Díaz Villegas De Landa, Martha (2003). *Desafío de la sustentabilidad de los gobiernos locales: Micro-municipalismo y viabilidad política de regionalización subprovincial*. V Seminario Nacional de la Redmuni “La reforma municipal pendiente para qué y por qué perspectivas y prospectivas.” Centro de Información y Comunicación de la Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Mendoza. Argentina.
- Glacken, Clarence J. (1996) *Huellas en la playa de Rodas. Naturaleza y cultura en el pensamiento occidental desde la Antigüedad hasta finales del siglo XVIII*. Ediciones del Serbal. Barcelona.
- Hernández Minguito, Alberto. *Gestión integral de Residuos Sólidos. Foro Alcaldes hablando con Alcaldes: Smart Cities*. Ciudad de México, México. 25 de abril de 2017.
- Iglesias, Alicia Noemí; Martínez, Adriana Norma. *El Desarrollo Sostenible: Una ecuación para construir conocimiento*. DELOS: Desarrollo Local Sostenible, Vol 1, N° 0, Octubre 2007. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/delos/00/anim.pdf>, 27-04-2017.
- Informe «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/s5780s/s5780s09.htm>, 27-04-2017
- Iturburu, Mónica Silvana (2001). *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- ONU. Asamblea General de las Naciones Unidas Desarrollo sostenible, Antecedentes. Recuperado de <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>, 2-05-2017.
- Ortiz, José Francisco. Luz para el Bienestar y Desarrollo en la Ciudad Inteligente. *Foro Alcaldes hablando con Alcaldes: Smart Cities*. Ciudad de México, México. 25 de abril de 2017.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2008). *Responsabilidades municipales en materia ambiental*. Revista Convergencia, Vol.16 no.49 Toluca Enero-Abril 2009, ISSN 1405-1435, Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100012, 3-05-2017.
- Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. 1998. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Municipios/Tlalnepantla%20de%20Baz/TLAReg20.pdf>, 28-04-2017.
- Streeten, Paul (1992). *Future generations and socio-economic development-Introducing the long-term perspective*. Unpublished. January 1991.
- Van Hemelryck, Libero (2001). *El enfoque sistémico del desarrollo local*. Manual Enfoque sistémico y desarrollo local, Escuela de Planificadores Sociales. Recuperado de http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/UnidadDesarrolloLocal/2/el_enfoquesis.pdf, 28-04-2017.
- Vargas Hernández, J.G. (2003). *Algunos planteamientos sobre la gestión pública local del desarrollo regional*. Contribuciones a la Economía. Recuperado de <http://www.eumed.net/ce/>, 27-04-2017.

CATÁLOGO DE INVESTIGACIONES HACENDARIAS

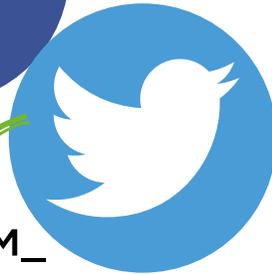


Integrado por un fondo editorial de diez libros que contribuyen al estudio y argumento cognitivo de la administración pública estatal y municipal, para elevar el nivel académico y científico de la disciplina público-administrativa, particularmente en la línea de carácter hacendario.

CONSULTA NUESTRAS REDES SOCIALES



Instituto
Hacendario
del Estado
de México



@IHAEM_

Y sigue de cerca los
productos, servicios
y actividades que el
IHAEM tiene para ti.

DIPLOMADOS

INSTITUCIONALES E INTERINSTITUCIONALES



- Administración de la Hacienda Pública Municipal.
- Funciones de la Contraloría Municipal.
- La nueva Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos con enfoque Anticorrupción, 2017.
- Auditoría de la Obra Pública.
- Dirección Administrativa (Administración de Recursos Humanos, Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios).
- Administración Gerencial del Recurso Hídrico.
- Auditoría municipal y Contabilidad Gubernamental con enfoque en solventación de observaciones, 2017.

Mayores informes:

 (722) 236 05 40 exts.: 1114 y 1115

 capacitacion.ihsem01@gmail.com

Envíanos tu artículo a:

foro.hacendario@ihaem.org

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

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



 Revista

Publicación Trimestral del Instituto Hacendario del Estado de México.

Mexiquenses
con más y
mejores servicios