



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

**Finanzas Públicas Locales: El Déficit Público Provocado por
Problemas de Recaudación en el Municipio de Tepetlaoxtoc,
Estado de México**

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA:

EDUARDO CUEVAS SÁNCHEZ

DIRECTORA DE TESIS:

M. en G y A.P. MAYRA PATRICIA PÉREZ ROMÁN

REVISORES:

Dra. en G. y A.P. MARÍA DEL ROSARIO SAN MARTÍN GAMBOA

Dr. en U. MELESIO RIVERO HERNÁNDEZ

Texcoco, Estado de México, octubre de 2020

ÍNDICE

Introducción	6
Capítulo I El camino hacia las Finanzas Públicas	11
1.1 Federalismo y su conceptualización	12
1.1.1 Antecedentes del Federalismo	15
1.1.2 Características y tipos de Federalismo	18
1.1.3 RIG	21
1.2 Federalismo Fiscal y su conceptualización.....	24
1.2.1 Características del Federalismo Fiscal.....	26
1.2.2 Federalismo Fiscal en México	27
1.3 Finanzas Públicas y su conceptualización.....	29
1.3.1 Elementos de las finanzas públicas	32
1.3.2 Finanzas Públicas en México.....	34
1.3.3 Finanzas Publicas Locales y sus fuentes de Ingreso	37
Capítulo II El panorama de las finanzas públicas locales en México	41
2.1 Marco normativo general del municipio en materia fiscal	42
2.1.1 Leyes Generales de Presupuesto de egresos e ingresos	44
2.1.2 Ley de planeación	50
2.1.3 Código Fiscal de la Federación y del Municipio	55
2.1.4 Derechos que goza el municipio en materia fiscal	57
2.2 Coordinación Fiscal en México	61
2.2.1 Ley de Coordinación Fiscal	63
2.2.2 Coordinación Fiscal entre los niveles de gobierno (Distribución de competencias).....	65
2.2.3 Descentralización y Centralización fiscal	67
2.2.4 Actuación del municipio dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	69
2.3 Hacienda Pública Municipal.....	72

2.3.1 Marco Normativo de la Hacienda Pública Municipal	73
2.3.2 Elementos de la Hacienda Pública Municipal.....	76
2.3.3 Alcances de la hacienda municipal	79
Capítulo III Propuesta para la restructuración del sistema recaudatorio del municipio de Tepetlaoxtoc	83
3.1 Entorno fiscal del municipio	84
3.1.1 Características Socioeconómicas de Tepetlaoxtoc.....	86
3.1.2 Caracterización de la hacienda pública municipal de Tepetlaoxtoc.....	93
3.2 Problemas recaudatorios del municipio de Tepetlaoxtoc.....	96
3.2.1 Círculo vicioso fiscal.....	98
3.2.2 Diagnóstico de las finanzas públicas municipales.....	102
3.3 Propuestas para la recaudación en el municipio de Tepetlaoxtoc	108
3.3.1 Actualización y modernización del órgano recaudador	110
3.3.2 Medidas administrativas para reducir el déficit fiscal.....	117
Conclusiones.....	130
Fuentes consultadas.....	135
Anexos	145

Introducción

El papel que juega el Estado en la generación del bien común es un factor importante que realiza a través de su actividad financiera en donde se visualizan importantes aspectos que lo hacen funcionar, entre sus actividades comprende desde la recaudación de ingresos hasta la administración del dinero que se invertirá para el cumplimiento de sus fines y sostenimiento económico de sus organismos (ejecutivo, legislativo y judicial). Su importancia radica en que, mediante una buena administración, el Estado satisface directa e inmediatamente las necesidades sociales a través de una descentralización en los diferentes órdenes de gobierno que existen en el país.

Las responsables de la administración de los recursos tributarios y financieros del Estado son las Finanzas Públicas, que juegan un papel valioso dentro de la vida de los gobiernos, ya que estas son las que siguen un proceso efectivo y eficiente de recaudación tributaria, la administración de los recursos obtenidos, así como la distribución del gasto público, en pro de alcanzar el desarrollo y crecimiento económico de un lugar (municipio, estado o país respectivamente).

Este conjunto de aspectos es de gran importancia para que las finanzas públicas puedan desenvolverse efectivamente, sin embargo, hay factores que deterioran su funcionamiento como lo es la inadecuada recaudación de impuestos, la incorrecta asignación de recursos, el mal uso del dinero público y la violación de las leyes fiscales, entre otras. Lo que da como resultado que el gobierno no pueda ofrecer servicios públicos de calidad y no de solución a las demandas públicas al no contar con los recursos necesarios para atenderlas.

Todo este embalaje teórico corresponde con los principales temas que se tratarán en este trabajo de investigación, donde surge la necesidad de atender un caso particular en México en donde se prevé que las finanzas públicas se ven afectadas a causa de la inapropiada recaudación de impuestos y otras carencias administrativas, como lo es la falta de profesionalización de los servidores públicos, que crean una degeneración en el órgano recaudador de ingresos.

A lo largo de este proyecto indagatorio se atenderá el caso propio del municipio de Tepetlaoxtoc Estado de México, en donde se considerará la pregunta de investigación *¿Cómo lograr que la institución recaudadora de impuestos en el municipio de Tepetlaoxtoc haga una apropiada tarea para cumplir su propósito recaudador y de esta manera aumentar sus finanzas públicas para así dotar de servicios públicos a la población de manera integral y eficaz?*

La pregunta se dirige a averiguar cómo se podría solucionar el problema que se visualiza en ese municipio, en donde como base fundamental, la investigación tiene como objetivo general: Proponer alternativas para que el órgano recaudador de impuestos en el municipio de Tepetlaoxtoc Estado de México haga un buen papel en las actividades recaudadoras, para que de esta manera pueda aprovechar sus recursos propios y así sea capaz de aumentar sus finanzas públicas.

Asimismo, como objetivos específicos se encuentra primero conceptualizar el funcionamiento del federalismo fiscal, así como de las finanzas públicas y los recursos disponibles para el gobierno municipal. Como segundo se pretende comparar los tipos de ingresos que recaudan y facultades fiscales de los tres órdenes de gobierno para identificar los mecanismos de recaudación de ingresos, además de conocer las leyes que los rigen y como se aplican en el sistema fiscal mexicano, para así describir las problemáticas existentes en la administración fiscal en el municipio de Tepetlaoxtoc. Y tercero proponer alternativas precisas y coherentes para solucionar o reducir el déficit público a nivel municipal, para que de esta manera se puedan incrementar las finanzas públicas municipales y así impulsar el bien común.

Estos objetivos conducen el rumbo y sientan los fundamentos de la investigación. En este punto la idea es evidenciar si la administración financiera del municipio lleva acabo oportunamente los principios que dictaminan las leyes fiscales y de no ser así, averiguar por qué no lo hacen y proponer acciones que hagan enriquecer sus finanzas públicas.

Dicho esto, la hipótesis que conlleva el presente trabajo es: proponiendo alternativas fiscales que ayuden a recaudar eficientemente los ingresos que le

corresponden principalmente al municipio de Tepetlaoxtoc, se podrá incrementar las finanzas públicas, y así la apropiada administración fiscal en este nivel de gobierno permitirá brindar satisfactoriamente servicios públicos a su población.

Esta tentativa respuesta a la pregunta de investigación se pretende se acepte o se refute considerando la metodología que se sigue en el desarrollo de la misma. El método a utilizar es el *hipotético-deductivo* (Popper, 1980), en donde se observará el fenómeno a estudiar, teniendo como soporte la teoría (deber ser) y aterrizando en como verdaderamente se ejecuta la teoría (ser), posteriormente se realizarán una deducción de consecuencias o proposiciones más elementales que la hipótesis, y verificación o comprobación de la verdad de los enunciados deducidos comparándolos con la experiencia (caso práctico).

En el mismo contexto, la técnica de investigación será *mixta*, en el cual se hace un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio para responder al planteamiento del problema que se presentará en los capítulos subsecuentes. La selección y recopilación de información se realiza a través de la lectura y crítica de documentos y materiales bibliográficos, y electrónicos, además de la aplicación de encuestas y/o entrevistas para obtener información más precisa.

Para demostrar el comportamiento fiscal del municipio de Tepetlaoxtoc, la tesis se divide en tres capítulos, en donde se analizan temas generales en los dos primeros y en el último se realiza el análisis de un caso práctico. En el primer capítulo se encuentra una clasificación jerárquica que deviene de la teoría de las finanzas públicas, donde antes de ellas se encuentran y definen los conceptos de federalismo y federalismo fiscal, así como un elemento esencial el cual es la descentralización.

Las finanzas públicas se apoyan de estos temas para hacer sus tareas más eficientes. Por un lado, el federalismo fiscal actúa como el ente que detalla cuáles son las potestades y las facultades para ejercer el gasto público que tiene el gobierno federal y cuáles tienen los gobiernos estatales o locales. Y por otro lado la descentralización fiscal, que es la forma en que se distribuyen o dispersan las

funciones financieras con el fin de que estos niveles de gobierno pongan en marcha, por su propia mano, los propósitos y objetivos de las finanzas públicas. De esta manera se logra que las actividades financieras del Estado se realicen de manera general e integral en cualquier parte del territorio federal.

Para el segundo capítulo hay que considerar también que para que todo el sistema fiscal funcione adecuadamente, existe un sistema de leyes, códigos y reglamentos que rigen su actuar frente a los organismos públicos, en donde además de ser el que delimita su desempeño, dictamina que actividades son las que le corresponde a cada nivel de gobierno y como es que se deben desarrollar.

En este capítulo se describe y analiza el conjunto de normatividad que las finanzas públicas conllevan, desde las leyes federales hasta las que acata la hacienda pública municipal. Además, se traza el camino que la hacienda pública debe llevar dentro de la administración municipal para ser más eficiente y los alcances de la misma, de esta manera se demuestra la labor que tienen que hacer los órganos fiscales en los gobiernos locales de acuerdo a la ley para después pasar a averiguar porque no se desarrollan en su totalidad.

En el tercer capítulo se hace un estudio socioeconómico del municipio a estudiar, del cual se obtiene principalmente la cantidad de habitantes, cantidad de personas económicamente activas, y las actividades económicas que se desarrollen, lo cual es necesario para saber que porción de la población está en disposición de poder pagar impuestos, contraponiendo ese porcentaje con los índices que recauda el municipio.

Derivado de esto se realiza un diagnóstico para saber en qué situación financiera se encuentra el municipio de Tepetlaoxtoc, analizando también la información que organismos fiscales a nivel estatal o federal arrojen sobre él. Una vez ordenada la información se dictamina si el municipio se encuentra, o no, en situación de déficit fiscal. Posteriormente se propone una serie de recomendaciones administrativas, apoyadas en experiencias de otros gobiernos y desde el marco de la innovación, con el fin de que el municipio las ejecute y pueda solucionar el problema de déficit, así se podrá incrementar sus finanzas públicas, o al menos

elevantas a un estatus sano, y como resultado, la prestación de servicios públicos en este nivel de gobierno será una tarea más eficiente.

Finalmente, en la última parte se contará con una conclusión general en donde se analizará todo el conjunto de resultados arrojados en los diferentes capítulos y, lo más importante, lo que respecta a los problemas administrativos y fiscales que se encuentren en el municipio. De ello lo primordial es conocer el grado de afectación que hay, y si las recomendaciones que se sugerirán son de utilidad para erradicar la problemática, además saber también los resultados a los que se espera llegar con dichas propuestas.

Siendo este el proceso que se desarrolla en el presente trabajo se pretende que sea considerado un punto esencial en el que, a través de la información expuesta y analizada, las finanzas públicas sean valoradas como la clave en donde se puede alcanzar más transparencia y ser la primera línea de defensa de los ciudadanos, de ahí que los gobiernos deben buscar a través de la administración pública ser más eficientes y saber llevar a cabo un mejor ejercicio recaudador de ingresos.

Capítulo I El camino hacia las Finanzas Públicas

Las finanzas públicas en un país constituyen un medio para lograr los diferentes fines que se proponga el Estado, estas pueden ser utilizadas activamente por las instancias gubernamentales para alcanzar objetivos de política económica y así se pueda financiar la satisfacción de necesidades sociales. Como utilidad, las finanzas públicas son la técnica mediante la cual los diferentes gobiernos instrumentan la forma de captar sus recursos económicos para realizar sus funciones administrativas y cubrir su gasto público planeado.

Para que ellas puedan operar eficazmente es necesario involucrar una serie de factores que sienten las bases con la finalidad de hacer funcionar todo el sistema económico adecuadamente. Tales puntos son los que a continuación se desarrollan en este capítulo que embonan dentro del marco teórico del trabajo de investigación. Se parte desde una estructura jerárquica y teóricamente factible, la cual delinea las funciones primordiales del federalismo, federalismo fiscal y finanzas públicas.

El federalismo actúa como la unión de los estados, en donde se describirá el proceso por el cual se distribuyen las facultades que cada nivel de gobierno tendrá a su cargo como se enuncia a lo largo de este capítulo. Por su parte en lo que concierne al federalismo fiscal, que es el que a través de una descentralización administrativa reparte las potestades que cada órgano gubernamental tiene en materia fiscal, se describirán sus características y funciones. Finalmente, en el apartado del amplio campo de las finanzas públicas, se abordará desde su concepción con base en distintos autores, hasta los elementos que le dan estructura y las hacen funcionar.

El procedimiento que se llevara a cabo en este capítulo teórico conduce a conocer las definiciones de los diferentes temas antes mencionados, asimismo, se pretende asociarlos al contexto en el que se desenvuelven las finanzas públicas a través de la descentralización e ir forjando el camino que las finanzas deben llevar para ser entendidas y aplicadas de la mejor manera posible en cualquier orden de gobierno.

1.1 Federalismo y su conceptualización

En los diferentes órdenes de gobierno que conforman el sistema federal mexicano se encuentra la rama más importante que los hace funcionar, el cual es el amplio campo de las finanzas públicas que indudablemente es uno de los pilares más notables dentro de la administración pública, ya que están encargadas de repartir recursos económicos para que cada dependencia del gobierno pueda cumplir las tareas de las que son responsables.

Las finanzas públicas se apoyan sobre un par de temas amplios que sin duda es necesario revisar antes de enfatizar en ellas; el federalismo es uno de esos temas que dan la pauta que debe de haber entre las funciones de una colectividad de entidades del país, y los recursos económicos que se reparten y hacen funcionar a cada nivel de gobierno. El federalismo forja el camino de las finanzas públicas en materia de gasto e ingreso que tienen los Estados Nacionales complejos ante la existencia de diferentes niveles de gobierno y sus respectivas autonomías.

Surge como forma de organización política que responde a la necesidad de organizar la convivencia humana en un espacio determinado. El federalismo nace a partir de los valores eminentemente sociológicos. El Estado occidental es un producto de la Revolución Francesa, y se caracteriza por una poderosa tendencia centralizadora, y con el claro propósito de regular la vida social a partir de una concepción de estricto contenido político (Faya, 1988).

El Federalismo, como práctica política, se ha visto impulsado por el incremento de la vida democrática en el mundo; situación que finalmente ha obligado a pensarlo también desde un punto de vista económico (ILSEN, 2001). Es así que el federalismo como punto clave de la eficiente repartición de potestades entre las diferentes colectividades autónomas, es parte de la base teórica de las finanzas públicas, además es un pilar importante en donde se concentra la mayor parte de su funcionabilidad y efectividad, esto a través de una relación directamente con ellas donde también caracteriza las particularidades de los fines a que obedece cada gobierno.

El federalismo alude tanto a una forma de gobierno como a una corriente de pensamiento político. Como corriente de pensamiento, el federalismo es una doctrina de carácter global, trasciende el orden institucional y entraña una actitud ante la sociedad y el curso de la historia (Medina, 2009: 1).

La definición del federalismo tendrá que ver con las diferentes perspectivas según la esencia de las instituciones que lo manejen y los procesos que permitan la solución de problemas dentro de cada entidad que lo conforma. El federalismo hace referencia a la unión, pacto o alianza que enfatiza en los procesos políticos basados en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (Camps, 2016). Entonces el federalismo dentro de su actuación frente a la sociedad involucra un movimiento político que defiende las limitaciones de los poderes del Estado por medio de concesiones de autonomía.

En el mismo contexto se encuentra Althusius quien señaló que el Estado; es decir, la comunidad superior; "está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía" (Cit. Por ILSÉN, 2001). Cabe mencionar que una de las características fundamentales del sistema federal, según Althusius, es que la autoridad surge desde abajo (los estados). Por lo tanto, para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal, sino una reunión de estados.

Por su parte, Tocqueville (1978) menciona que la unión de las Trece Colonias Norteamericanas se pactó con el fin de responder a grandes necesidades generales, tales como estabilidad económica, aspectos fiscales, la protección comercial y la búsqueda de su seguridad común, teniendo el gobierno federal las atribuciones que no estaban consideradas para los estados. Haciendo hincapié en que el sistema federativo tenía la ventaja de representar la más poderosa combinación en favor de la prosperidad y de las libertades humanas.

El pacto federal que se dio en Norteamérica fungió como respuesta a las problemáticas conjuntas que había en ese país, siendo el federalismo una herramienta clave para impulsar aspectos sociopolíticos y económicos que beneficiaron las acciones del gobierno frente a la sociedad.

Una concepción más contemporánea y aplicable al caso mexicano la sostiene Heróles, postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden. Heróles establece además que, entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal (ILSEN, 2001).

En un inicio se consideró al federalismo como un principio de configuración política, aunque actualmente se le suma el aspecto económico como un índice para conmensurar el grado de autonomía entre la Federación y los estados miembros que busca la descentralización de la política económica; de ahí que se definiera al sistema político como federal, si tiene las siguientes características que establece Riker (1964):

- I. Una jerarquía de gobiernos. Por ejemplo: dos niveles de gobierno ejerciendo el poder en el mismo territorio y en la misma población;
- II. Un panorama delineado de autoridad en el que cada nivel de gobierno es autónomo en sí mismo, con una esfera de autoridad política bien definida; y
- III. Una garantía de gobierno en su esfera de autoridad económica.

Es así como el federalismo obtiene ese alcance de sistema político, al tener una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en donde se vea reflejada la autonomía en diferentes rubros, pero principalmente en aspectos de seguridad, de ser constituido con un cuerpo de leyes y normas que lo rijan, y que los órdenes intergubernamentales puedan garantizar el ejercicio fiscal correspondiente, haciendo que cualquier país con este sistema sea una federación en toda la extensión de la palabra.

Dentro del federalismo se comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional teniendo en cuenta que lo que une a las partes que lo conforman es la estructura organizacional, el conjunto de leyes, la historia y las personas con diferentes culturas, ideologías, e incluso étnicas de países, mediante la integración

de los gobiernos locales y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad.

El federalismo es un remedio político para males políticos, es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes. En suma, es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado (ILSEN, 2001: 8). Puede conciliar intereses, valores, preferencias diversas que son inherentes a la sociedad. Esto no hace referencia a que es un indicador de mal funcionamiento del sistema; pero proporciona información para diseñar y adaptar las respuestas institucionales al cambio.

Los conflictos son desafíos y procesos normales de la política y se refuerza la participación pública en el proceso democrático, acerca de los ciudadanos a los gobiernos de las unidades federadas y les proveen la oportunidad de implicarse en el proceso funcional del gobierno a través de la rendición de cuentas, toma de decisiones, entre otros.

Una vez que se ha dado cuerpo al concepto del federalismo descrito en este apartado, en donde éste es la alianza y/o pacto de estados que conservan su autonomía y son libres de elaborar sus propias leyes, lo que prosigue es dar una descripción del federalismo desde sus antecedentes, para que de esta manera se entiendan los sucesos que dieron parte a su origen y como es que es tan importante dentro del tema de las finanzas públicas.

1.1.1 Antecedentes del Federalismo

El Federalismo se originó pocos años después de terminada la guerra de independencia de las trece colonias en Norteamérica con el objetivo de evitar su desunión. Derivado de esto surgieron los Estados Unidos de América como el primer sistema político federal del mundo, su estructura jurídica y estatal es precisamente federal, según lo garantiza la Constitución de 1787.

La constitución estadounidense, como el primer ejemplo del federalismo, establece una asociación de Estados organizados¹ de tal forma que los poderes están divididos entre un gobierno general, que en ciertas materias es independiente del gobierno de los Estados asociados y, por otra parte, el gobierno de los Estados, que a su vez es independiente del gobierno general en otras cuestiones (Abolins, 2006).

Dicha constitución, fue estatuida y sancionada por un pueblo interesado en “...formar una unión más perfecta, establecer justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer a la defensa común, proveer el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la libertad...” (Hamilton, 1957). Lentamente y sin detenerse se fue difundiendo este concepto particularmente en Europa y en las naciones libres latinoamericanas.

En el sistema federal estadounidense, el pueblo conserva su soberanía básica, delega ciertos poderes al gobierno nacional y reserva otros al Estado, siendo estos los que realmente formulan la política en el sistema federal al ser mayores sus atribuciones. Esto es, el sistema estadounidense se configura como una federación no centralizada, en la que el poder se dispersa entre muchos centros que se coordinan entre sí a fin de que funcione la estructura política (Hernández Cit. Por Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005: 23).

Aunque el Federalismo nace en los Estados Unidos, pasó a varios países Latinoamericanos (México, Argentina, Brasil y Venezuela), a Suiza, a Alemania y varios dominios británicos. Su expansión se debió a la necesidad de adoptar una forma de organizar territorios y diferentes sistemas políticos, en donde este modelo llegaría por dos caminos; el primero, para satisfacer necesidades reales y el segundo solo por ser simple fenómeno imitativo.

¹ Los Estados Unidos de América en la Convención de Filadelfia a finales del siglo XVIII pusieron las bases de la federación más poderosa del planeta, con un sistema de pesos y contrapesos donde el federalismo era una pieza clave de la nueva democracia. Suiza, Canadá, Australia, India, Sudáfrica son otros ejemplos de federaciones que permiten gestionar la diversidad y el gobierno de los asuntos colectivos (Trillas, 2016).

En este contexto, el federalismo siendo un proceso evolutivo, se ha aplicado de diferente manera en los países que han acogido este modelo; en el caso de México el sistema federal conlleva un proceso que históricamente, desde su fundación como nación independiente se ha implantado, tiene razones y raíces autóctonas que se remontan a la evolución social, económica y política que se trabajaron en los últimos años de la colonia y los primeros años de la vida independiente del país.

El modelo Federal mexicano fue adoptado por primera vez en la Constitución de 1824 donde en su artículo VI señalaba “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de Republica Representativa Popular federal” (UNAM, 2017), y en su artículo V señalaba los Estados y territorios que conformaban la federación.

Este sistema federal de la Constitución norteamericana a comparación de la mexicana no fue precisamente para conjuntar los Estados independientes, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones centralistas. El federalismo aquí supone el reconocimiento de la existencia de las fuerzas distintas del poder central y que exigen un campo propio de acción jurídico-político en donde reclaman la posibilidad de crear por si mismos normas jurídicas.

Entonces, el federalismo supone la unión de estados autónomos, no obstante, a pesar de que en las Constituciones que rigen los países federales² se establece esta forma de organización política, económica y geográfica, en la práctica siempre ha habido tendencias centralistas que han puesto en duda si en realidad el Federalismo es eficaz en su implementación.

En las últimas décadas, se ha transitado más hacia un posicionamiento cooperativo entre los órdenes de gobierno, en donde se realizan las actividades correspondientes a cada uno de forma jerárquica y como se han estipulado en las leyes y reglamentos de cada esfera de gobierno. Se han ido dejando atrás las

² La mayoría de los Estados federales suelen estar organizados con respecto a una Constitución, que define las competencias exclusivas de cada entidad y las que son compartidas. Suele tratarse de constituciones democráticas en distintas formas (democracia directa, democracia indirecta, democracia semidirecta).

prácticas tradicionales de la custodia en gobiernos locales y se han reconocido sus capacidades en realizar las tareas de planeación del desarrollo en sus territorios.

Así, el federalismo surgió como una práctica, que con el paso de los años daría lugar a una serie de teorías y conceptos que afirman la convivencia política en distintas partes del mundo, y dio la idea de una agrupación política que permitiera una estructura en la cual las entidades de un país pudieran desarrollarse sin perder su libertad.

1.1.2 Características y tipos de Federalismo

El federalismo contiene características y principios fundamentales que rigen sus acciones dentro de un país, estas son la principal herramienta con la que cuentan las organizaciones encargadas de dar cuerpo a su contenido teórico y técnico para que el sistema federal consiga sus objetivos. Para abordar las características con las que cuenta el federalismo, es necesario revisar las necesidades que dieron origen a su funcionamiento. El federalismo respondió, entre otras cosas, a las siguientes tres necesidades postuladas por García:

- I. La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleados en los imperios y colonias de los siglos pasados.
- II. La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- III. La necesidad de dividir el poder para proteger la libertad. Tal como sucede con la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), también se puede hacer una división territorial del poder que se implementa a través de una participación funcional y competencial que diferencia a los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno (García, 1993: .234-236).

De esta manera, el federalismo actúa como el responsable de dar una organización política y una integración entre estados dentro de los países federales, de igual manera responde a una correcta ejecución de libertades y autonomía dejando de lado el centralismo político y financiero.

El federalismo se basa en cuatro características fundamentales (constitución escrita, división territorial y descentralización), que según Abolins (2006) son indispensables mencionar dentro de este tema: la primera característica que un federalismo deberá tener es una Constitución escrita, esta es una necesidad de las democracias que forman federaciones para regular los principios por los que se regirá el gobierno, pues si éstas tuvieran que actuar sin un cuerpo de leyes específico produciría enfrentamientos.

La segunda característica es una División territorial; el federalismo está constituido por la división de poderes sobre la base geográfica de cada territorio. Por otro lado, la tercera característica del federalismo es una Descentralización; en un sistema federal existe tanto un gobierno central como unidades de gobierno inferiores al central, tomando decisiones cada uno respecto a la provisión de ciertos servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones geográficas.

Por último, la cuarta característica que Abolins menciona es que en un federalismo debe haber una Suprema Corte de Justicia, esto para contrarrestar la rigidez de la constitución escrita, se requiere la acción judicial para que interprete dicha constitución y se puedan efectuar cambios necesarios.

La estructura del Estado federal radica en la adecuada composición y distribución de los órganos que lo integran y a su vez suman carácter al proceso de cooperación entre los diferentes niveles de poder que existen dentro de él. Adicionalmente, se considera que una de las características relevantes en un Estado federal es la necesaria participación de las entidades federales en los procedimientos formales de enmienda o reforma constitucional, si la Constitución es producto del pacto federal, sus miembros deben retener la facultad de pronunciarse con relación a sus modificaciones. Ello encuentra su fundamento en el respeto al principio de corresponsabilidad, manifestado, entre otros aspectos, en el proceso de formación de las leyes (Abolins, 2006).

En los sistemas federales se respeta y se promueve la diversidad cultural y lingüística como una riqueza común que a la vez que se coopera para resolver los problemas que son compartidos. Se descentraliza no sólo la gestión sino también

el poder político, y al mismo tiempo se comparte el poder político en lo que tiene que ser solucionado a un nivel más alto y en los niveles más cercanos a la ciudadanía (Trillas, 2016).

El federalismo suele ser un buen remedio contra el centralismo a través de una descentralización de funciones, además de que hará que los gobiernos se unan en lo que es común y rinda cuentas directamente ante la ciudadanía y no ante otros gobiernos. Por otro lado, el federalismo como gran sistema político contiene dentro de su estructura diferentes tipos necesarios para preservar el orden constitucional, Ronald Watts distingue al menos cinco tipos de sistemas federales en el mundo, los cuales son:

- I. Uniones descentralizadas: Son sistemas semiunitarios donde la autoridad constitucional permanece en el gobierno central, pero existen sub-entidades de gobierno con algún tipo de autonomía funcional.
- II. Federaciones: Son sistemas compuestos por entidades con sus respectivos gobiernos y un gobierno central dominante; cada entidad cuenta con poderes delegados por una constitución y con capacidad para tratar directamente con los ciudadanos.
- III. Confederaciones: Son entidades políticas que se unen y forman un gobierno común para determinados fines, como la defensa o la política económica; pero el gobierno común depende de los gobiernos de las unidades constituyentes.
- IV. Estados libres asociados: Se refiere a la unión de una entidad mayor con una entidad más pequeña, esta última conserva su autonomía respecto del gobierno de la mayor.
- V. Ligas: Son relaciones entre entidades políticas independientes para fines determinados que funcionan a través de una Secretaría General, los miembros pueden retirarse unilateralmente (Watts, 2001: 19-20).

Los tipos de federalismo que existen alrededor del mundo son sistemas vistos como instrumentos destinados a organizar y distribuir el poder entre los gobiernos que por mandato del pueblo ejercen el poder público y cuya existencia está dada por la norma fundamental. Watts indica que “la puesta en práctica de cualquiera de estos modelos dependerá de las circunstancias concretas de cada gobierno. Los factores que hay que tener en cuenta son la intensidad de los motivos para la acción común y la distribución de las necesidades de las unidades constituyentes para una política más autónoma y de autogobierno” (2001: 21).

La estructura de un Estado federal está diseñada para acercar el poder decisorio al ciudadano, cuyo beneficio al final es la esencia de la actividad del gobierno en un sistema de política pública organizado bajo conceptos de eficiencia,

efectividad, autonomía, cooperación y coordinación. El federalismo, ha demostrado que el aspecto más importante dentro de su desarrollo es el de las relaciones intergubernamentales y el equilibrio del poder entre ellos. Es necesario resaltar que no puede un estado federal desarrollarse en la esencia del federalismo si el gobierno concentra el poder de modo tal que la igualdad entre niveles de gobierno desaparezca y da paso a relaciones de jerarquías formales o informales que atentan contra el equilibrio propio del sistema.

El trabajo que realiza el federalismo de hacer una descentralización administrativa en los niveles de gobierno existentes es algo muy importante, de tal forma que el reparto de competencias queda en manos de instituciones competentes que hacen funcionar al gobierno y en gran suma al Estado; este tipo de instituciones intergubernamentales son las que en el siguiente apartado se describen y explican.

1.1.3 RIG

La descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. En términos generales, y como lo explica Finot (2001), se entiende como un proceso de transferencia organizada y ordenada del gobierno central a otra autoridad o institución local, con atribuciones gerenciales y capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con programas que enfrenten problemas sociales; en definitiva, tiene el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática.

En este sentido, la descentralización abre espacios para establecer relaciones francas, y tomar decisiones conjuntas entre Estado y sociedad para lograr las metas. Por tanto, a partir de las relaciones intergubernamentales (RIG) la descentralización constituye la oportunidad para que las administraciones den

atención a las necesidades reales de sus regiones, y para que establezcan relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno.

Muchos de los temas del federalismo se explican por la configuración de las relaciones intergubernamentales; saturación del centro, insuficiencia de instrumentos de colaboración, rezago en las capacidades de los gobiernos marginados, entre muchos otros. Por eso que resulta relevante estudiarlas, dimensionar apropiadamente su impacto y proponer opciones correctivas a través de una descentralización de poder.

El concepto de las RIG surge en los años treinta en Estados Unidos y su interés por el estudio comparado se inicia a finales de los setenta, las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Bañón Cit. Por Hernández, 2006). La idea de esto se identifica a partir de un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación.

El análisis de las RIG permite comprender que tanto las relaciones humanas como las actitudes de participación o los grados de compromiso, son también variables condicionantes en el proceso de su realización, en la medida en que las actividades administrativas o prestación de servicios públicos por mencionar algunas, se diseñen bajo esquemas intergubernamentales, hará gobiernos más eficientes y eficaces (Hernández, 2006).

Wright (1997), menciona que las RIG propician una amplia variedad de relaciones, que incluso trascienden a las que se reconocen a nivel constitucional, es decir, las que se dan entre: Federación-Estado-Municipio; Municipio-Estado-Federación; Estado-Municipio-Federación; Estado-Federación-Municipio; Federación-Municipio-Estado; Federación-Estado-Estado; Estado-Estado-Federación; Municipio-Municipio-Estado y Municipio-Municipio-Federación.

Estas combinaciones aumentan las fronteras de acción de los gobiernos para incrementar y mejorar su capacidad de atención de demandas y servicios públicos. De igual manera hacen frente a sus limitantes de infraestructura, presupuesto y

capital humano especializado, pero generalmente se busca hacer acuerdos, convenios o tratados, que son necesarios para la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, el Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas. El federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos ámbitos de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas (Guillén, 1999: 13-26). En el federalismo se encuentra un alcance de desarrollo de las relaciones intergubernamentales, no sólo la distribución de atribuciones entre federación y gobierno locales, sino a su vez la pertenencia a un sistema federal, lo que implica la existencia de relaciones de subordinación y dependencia, con tintes de autonomía y soberanía al constituirse en una república representativa, democrática y federal.

El Estado puede coordinarse con las entidades federativas y municipios, por eso las RIG son vistas como estrategias, medios o instrumentos institucionales para la solución de diversos problemas, es por eso que las relaciones intergubernamentales también son parte de las tareas del Estado, siendo así estas un copiloto en el desarrollo del sistema federal en los países. La capacidad de los gobiernos en el ejercicio de la administración se vuelve tan compleja o flexible en la medida del uso de sus propias facultades. Las relaciones intergubernamentales tienen una función muy importante en las diversas actividades de la administración pública, sin embargo, son una posibilidad poco considerada en la solución de problemas y demandas (Hernández, 2006).

Siendo un instrumento de mejora en los quehaceres del gobierno, éstas deben pensarse como actividades interdependientes necesarias para el desarrollo de los sistemas federales, donde haya condiciones justas, equitativas y de cumplimiento colectivo pues por su propia naturaleza responden especialmente a las necesidades de tipo social.

De esta manera el federalismo representa la unidad dentro de la diversidad y es una de las tareas más importantes del Estado ya que de él depende la

repartición de tareas y funciones, dentro de estas tareas y funciones una clasificación del federalismo es el federalismo fiscal que busca el reparto y manejo de las finanzas públicas en este sistema político. El siguiente apartado desglosa las características y aseveraciones fundamentales del federalismo fiscal y la importancia que este conlleva dentro del estado mexicano para la generación de la estabilidad social.

1.2 Federalismo Fiscal y su conceptualización

Siguiendo con el hilo del trabajo, el segundo tema del que se apoyan las finanzas públicas para hacer todo este embalaje teórico es el Federalismo Fiscal, el cual deviene del federalismo, y hace una estrecha relación con el tema fiscal dentro de un sistema federal. Cuando se establece una relación entre federalismo y finanzas públicas, teóricamente es factible pensar en lo que se conoce como Federalismo Fiscal, que tendrá que ver con la distribución de los recursos y la captación de estos por parte del Estado en sus diferentes niveles de gobierno. Este tema se centra en la cuestión de la descentralización del gasto público y de la recaudación impositiva a favor de un mayor o real Federalismo Fiscal (Stiglitz, Cit. Por Ramírez, 2007).

Actualmente dentro del campo de las finanzas públicas se hace referencia directamente a temas que tienen que ver con el federalismo y las finanzas, dado que el federalismo contribuye a la autonomía en donde son participes los diferentes entes de gobierno y las finanzas públicas al reparto de potestades fiscales. De allí nacen cuestionamientos frecuentes que pueden llegar a tener múltiples razonamientos y en este sentido se tendrá que revisar una base teórica sobre la cual se sustenta la discusión del Federalismo Fiscal, las coincidencias de la teoría con la distribución de atribuciones en materia fiscal para distintas economías (de la OCDE), la descripción de la evolución del Federalismo o descentralización de las finanzas públicas de acuerdo con las divisiones políticas en México y algunas implicaciones y conclusiones para la economía mexicana (Ramírez, 2007).

Este tipo de régimen es posiblemente el más apropiado para un propósito de conocimiento, reconocimiento y reforzamiento de las actividades fiscales en niveles intergubernamentales. Esta es una justificación fuerte para el federalismo, una descentralización administrativa puede algunas veces proveer un marco suficiente y enteramente apropiado para organizar y controlar la diversidad interna de un Estado.

El federalismo fiscal es una subdisciplina de las finanzas públicas que busca detallar cuáles son las potestades tributarias (la facultad de cobrar determinados impuestos o derechos) y las facultades para ejercer el gasto público que tiene el gobierno federal y cuáles tienen los gobiernos estatales o locales. También trata de dar respuesta al problema de cuál es la distribución de potestades tributarias y de ejercicio del gasto entre gobierno nacional y gobiernos locales más eficiente (Quevedo, 2013).

Por otro lado, Aghón y Casas (1996: 48) definen al federalismo fiscal como “el funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración”. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales.

La esencia del federalismo fiscal involucra una definición de competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público, y de esta manera se ejerzan adecuadamente las actividades correspondientes a cada dependencia. El objetivo del federalismo fiscal es, a decir de los especialistas, entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más conveniente centralizar y cuáles es mejor poner en esferas descentralizadas de gobierno (Oates, 1999).

Del mismo modo, Oates (1999), señala que el federalismo fiscal trata la estructura vertical del sector público en donde también explora, tanto desde el punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de gobierno y

las formas en que se relacionan a través de mecanismos, como la transferencia de recursos.

El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas utilizado por los países (federalistas o centralistas) que intentan descentralizar la labor fiscal (Pliego, 2010). De modo que lo que implica el federalismo fiscal es un sistema en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Se hace referencia a una descentralización de funciones fiscales que genera una mejor distribución de bienes y servicios públicos, lo cual producirá un mayor bienestar social y una producción más eficiente. El proceso de descentralización puede entenderse como la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y con ello los esquemas de transferencias intergubernamentales (CEPAL, 1998).

Esto hace ver al Federalismo Fiscal como el reparto de las responsabilidades económicas entre la administración central, las regionales y/o gobiernos locales, por lo tanto el papel del federalismo fiscal es considerado uno de los más importantes dentro del modelo federal que han adoptado diversos países, de igual manera es un tema fundamental dentro del estudio de las finanzas públicas en donde las tareas y compromisos que la administración pública tiene en materia tributaria y económica son responsabilidades sociales del Estado.

1.2.1 Características del Federalismo Fiscal

En el federalismo fiscal hay elementos que hacen funcionar a este sistema dentro de un país, Musgrave (1989) identifica tres funciones económicas tradicionales de los gobiernos dentro del federalismo fiscal: la primera es mantener la estabilidad económica, la segunda alterar la distribución de recursos y la última es promover la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

En principio, las dos primeras funciones deben ser asignadas al Gobierno Federal ya que los gobiernos locales no tienen control sobre los precios, el empleo y la actividad económica dado su tamaño y la movilidad de bienes y personas entre regiones. En cambio, las autoridades nacionales sí pueden afectar las variables mencionadas y, generalmente, se les asignan facultades exclusivas en materia de política monetaria.

Dentro de las características del federalismo fiscal hay temas en consideración de la forma de estado en este tipo de naciones. Por lo que alcanza el estudio, análisis, tendencias y propuestas de políticas públicas fiscales entre distintos niveles de gobierno. La característica fundamental del federalismo fiscal es plantear como objetivo general establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos (Díaz, 2002).

Este proceso decide construir instituciones comunes para fortalecerse mutuamente sus actividades fiscales. El federalismo fiscal puede adoptar formas variadas, siempre con un denominador común el cual es ajustar el gobierno compartido por todas ellas y un consentimiento sostenido a lo largo del tiempo para que el sistema federal prospere y se mantenga.

1.2.2 Federalismo Fiscal en México

El federalismo fiscal cumple la tarea de hacer la distribución y el diseño de las transferencias de recursos entre la Federación, los Estados y los Municipios. Formalmente México es una federación en la que los tres niveles de gobierno gozan de algún grado de autonomía, principalmente en su capacidad para recaudar ingresos y también en sus decisiones de gasto. Esta autonomía se obtiene de una

descentralización fiscal la cual es necesaria para hacer llegar dichos recursos a todo el país a través de diferentes dependencias.

En México, cada uno de los niveles de gobierno cuentan con la capacidad de establecer su sistema impositivo y sus políticas de gasto público, sin embargo, cada uno, en su espacio tiene como base de gravación fiscal a los mismos contribuyentes, por lo que los diferentes niveles de gobierno deben estar coordinados y nunca subordinados, lo cual ayuda a un crecimiento homogéneo, en desarrollo social y en el aspecto económico (Astudillo, 2002).

El federalismo fiscal a nivel nacional asigna dos facultades a los diferentes órdenes de gobierno, las cuales son; la capacidad de imponer contribuciones a sus ciudadanos y la de ejercer el gasto público, es por eso que el tipo de organización política que tiene México hace que el ejercicio fiscal se coloque de forma vertical, lo que es igual a que las competencias tributarias en México son distribuidas entre el gobierno federal y los gobiernos locales (estatales y municipales).

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental³, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional (ILSEN, 2001, p.13). De esta manera, hacer una eficaz distribución de recursos y aumentar la calidad de servicio al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

Originalmente la división de facultades tributarias de una federación se encuentra en su marco constitucional, es por eso que en México las facultades fiscales de la federación se encuentren localizadas en los artículos 31 fracción IV y 73 fracciones VII, XXIII y XXIX, así como otorga algunas facultades a los municipios, donde tienen la capacidad de administrar libremente su hacienda, en el artículo 115 (CPEUM, 1917).

³ Es la unión de las actividades gubernamentales relacionadas con una tarea o sector, sin importar de que unidad que se encargue de ellas, de tal forma que se sincronicen y se alcance un objetivo común sin que se produzcan conflictos.

Dentro del contenido que alberga al federalismo fiscal mexicano tiene implicaciones, leyes, códigos y otros ordenamientos⁴ en donde se dictan las facultades que gozan las diferentes esferas de gobierno para realizar sus tareas correspondientes, y en donde también se establecen los rubros del total de recursos disponibles para ellos y como se deben repartir.

Los gobiernos mexicanos tendrían que establecer acuerdos que permitan por una parte el correcto funcionamiento de la economía generando la mínima distorsión y evitando generar incentivos perversos y por otro lado se debe garantizar la distribución del ingreso en beneficio de la sociedad en general.

México sustenta su mecanismo de coordinación en un sistema de separación de fuentes tributarias donde los ingresos de base amplia están a cargo del gobierno nacional y se establece un mecanismo de reparto que contempla participaciones incondicionales y transferencias condicionadas que tratan de garantizar el cumplimiento de objetivos generales (Ramírez, 2007).

De esta manera se puede trabajar mejor bajo los regímenes del federalismo fiscal a través de un efectivo reparto de potestades en donde cada nivel de gobierno es capaz de conducir y efectuar por sí mismo sus tareas designadas en las distintas leyes de las cuales se dirige el proceso fiscal del país.

1.3 Finanzas Públicas y su conceptualización

En el campo de la Administración Pública es preciso hablar sobre las finanzas públicas ya que son las responsables de hacer funcionar el sistema económico dentro de los diferentes órdenes de gobierno en cualquier país. Las finanzas públicas además de tener el papel de nutrir el proceso fiscal a través de medios económicos de recaudación de ingresos, tiene carácter instrumental que constituye

⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Código Fiscal de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (...)

un conducto para alcanzar los fines políticos y sociales que cada nivel intergubernamental tiene por objetivo.

Es esencial que a través de las finanzas públicas el Estado provee recursos para cubrir todos los gastos públicos y de esta manera hacer que se satisfagan las necesidades colectivas de la población mediante la planeación respectiva del presupuesto fiscal que de acuerdo a la ley se tendrá que repartir entre los Estados y Municipios; en consecuencia de esto, el Estado tendrá el control y vigilancia del proceso financiero, pero, al mismo tiempo deberá velar porque se utilicen dichos recursos económicos de la mejor manera teniendo como objetivo el bien común y el desarrollo equitativo de la población.

Las finanzas públicas integran un campo que se enfoca a una serie de actividades de vital importancia para el Estado que conduce a dos diferentes caminos; el primero se encuentra donde éste se llena de recursos económicos derivados de la recolección tributaria y pago de servicios y el segundo a través de la distribución de dichos recursos para tratar de satisfacer un conjunto de necesidades de la población.

Estos caminos constituyen los objetos principales de estudio de las finanzas públicas en donde resultan las normas destinadas a regular el manejo de éstas para lo cual se requiere conocer el contexto de la intervención del Estado en la economía, así como algunas nociones básicas sobre la política económica y sus componentes.

Ahora bien, las finanzas públicas tienen como finalidad la investigación de los principios y formas que debe aplicar el poder público para allegarse a los recursos económicos suficientes para su funcionamiento y desarrollo de actividades que está obligado a realizar, “en su concepción actual y genéricamente consideradas, tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos”. (Villegas, 2001: 1)

Según Schultz y Harris (Cit. Por Flores, 1990), “las finanzas públicas es el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos

de los cuerpos gubernamentales" Por su parte Harley y Leitz entienden las finanzas públicas como "La ciencia del manejo de las finanzas gubernamentales".

Asimismo, Legorreta define a las finanzas públicas como: "la ciencia que se ocupa de estudiar la captación y administración de los recursos monetarios por el sector público y de sus efectos en el ámbito económico y social de un país" (Cit. Por Ibarra, 2009: 10). En el mismo contexto, Nitti (1931) define lo siguiente:

Los ingresos originan las reglas de acuerdo con las cuales se deben establecer los impuestos, los procedimientos de percepción, los estudios acerca de los efectos que se producen en la economía en general, el estudio de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, la emisión de papel moneda... y en general todos los medios para obtener el dinero y los bienes que necesita el Estado. Los egresos producen un estudio acerca del procedimiento técnico para aplicar dichos bienes y dinero (Cit. Por Ibarra, 2009: 11).

Entre sus principales características, las finanzas públicas buscan la minimización de los gastos y aprovechamiento de las inversiones para dar un mejor servicio público, al igual que el bienestar colectivo que está encaminado a satisfacer los intereses socioeconómicos a través de la productividad de la inversión.

En virtud de esto, una regla dentro de este tema es que no se deben enfocar a satisfacer necesidades individuales sino su enfoque debe ser hacia necesidades colectivas (éstas están formadas por la suma de necesidades individuales con la característica que son constantes entre la gran población en un tiempo determinado y en un espacio geográfico dado, bajo una forma de gobierno) (Ibarra, 2009, p.9).

Las finanzas públicas están estrechamente vinculadas a las cuestiones de distribución del ingreso y la igualdad social. Los gobiernos pueden redistribuir ingresos a través de transferencias o por el diseño de los sistemas fiscales que tratan de manera diferente a los hogares de altos ingresos y los hogares de bajos ingresos. La captación, por parte del gobierno, de recursos suficientes de la economía de una manera apropiada, junto con la asignación y el uso de estos recursos con eficiencia y eficacia constituyen una buena administración pública (Buján, 2010).

De este modo, las finanzas públicas juegan un papel muy importante en cualquier nivel intergubernamental del país, disponen las bases para que la economía funcione, rigen las haciendas públicas para que haya un eficaz manejo de los recursos públicos y son la principal herramienta con la que cuenta del Estado para existir.

1.3.1 Elementos de las finanzas públicas

El ejercicio financiero del Estado inicia en el momento en que éste se apropia de las riquezas o bienes producidos por las demás economías, y las transforma en ingresos para atender los gastos que le causará cumplir su deber de satisfacción de las necesidades públicas, y termina en el momento que el ingreso público se ha convertido en servicio público.

Para poder cumplir con eficacia las actividades fiscales de las cuales se encarga el Estado, hay que considerar las características y elementos de las finanzas públicas que la hacen ser un cuerpo bien definido y estructurado que contribuyen al desarrollo del país, y donde su importancia radica en la distribución de la riqueza.

Los elementos de las finanzas públicas son los que a continuación se muestran (Tabla 1):

Tabla 1. Elementos que conforman a las finanzas públicas

Rubro	Definición o concepto
Gasto Público	El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. (Ibarra, 2009)

Fuente: Elaboración propia con base en los autores Ibarra 2009, Atehortua 2014, Porto y Gardey 2014 y Leon 2019

Tabla 1 (Continuación). Elementos que conforman a las finanzas públicas

Rubro	Definición o concepto
Necesidades Públicas	Son aquellas que desarrolla el Estado mediante las cuales, él mismo cumple funciones y satisface necesidades que le son propias. La satisfacción de necesidades “públicas” es una función del Estado, mientras que la satisfacción de necesidades “colectivas” es una función que puede ser cubierta tanto por el Estado como en forma privada. Para pagar los gastos que genera la satisfacción de necesidades “publicas” y “colectivas”, se utiliza el dinero proveniente de la recaudación de impuestos (Chan, 2012).
Servicios Públicos	Conjunto de actividades de carácter general que una persona estatal o privada realiza con el fin de suministrar a otras personas prestaciones, que le facilitan el ejercicio de su derecho a tener una vida digna, por lo tanto, incluye actividades de muy variado orden como son: la salud, la educación, el suministro de agua, la energía, el transporte y las telecomunicaciones entre otras (Atehortua, 2014).
Renta Nacional	Se refiere a los ingresos que generan los factores de producción de un país en un determinado periodo, sin contar aquellos servicios o bienes intermedios que se emplean en el marco del proceso productivo (Porto y Gardey, 2014).
Recursos Públicos	Son los ingresos y recursos que genera el Estado a través de los impuestos tributarios, tasas, contribuciones especiales o mediante la actividad económica que posee el país. Estos recursos tienen el objetivo de satisfacer las necesidades colectivas de la comunidad mediante la prestación de servicios públicos (Leon, 2019).
Funciones	Estas Contribuyen a incentivar las inversiones y ser equitativos dentro del Estado quien es el encargado de la rectoría del país (Ibarra, 2009).

Fuente: Elaboración propia con base en los autores Ibarra 2009, Atehortua 2014, Porto y Gardey 2014 y Leon 2019

El gasto público es lo que gasta una administración para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, de igual forma es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente. Un elemento importante también son las necesidades públicas generalmente se convierten en problemáticas que el gobierno considera en su agenda y que son indispensables para saber cuáles son los obstáculos que perjudican a la sociedad. Se resuelven principalmente a

través de políticas públicas y programas en donde se atienden con recursos económicos que brinda el gobierno central y local.

En lo que concierne a los servicios públicos, estos son indispensables en el papel que las finanzas públicas hacen dentro del Estado, pues a través de ellos se refleja el trabajo que los gobiernos están desarrollando, y que efectivamente las tareas que les han sido conferidas se lleven a cabo de acuerdo con las leyes que los rigen. Asimismo, se necesita de la renta nacional el cual es un instrumento de gran valor para llevar a cabo el análisis del resultado del proceso económico, específicamente realizando la medición de la cuantía de bienes y servicios de los cuales se ha servido un país a lo largo de un año.

Respecto a los recursos públicos, ellos son considerados la fuente financiera principal del sostenimiento de los servicios y gastos públicos, además regula los procesos económicos de la sociedad y que dan paso a que se realicen las funciones, en donde este elemento de las finanzas públicas se relacionan con la distribución de competencias dentro de los tres niveles de gobierno en donde cada uno se ocupa de acatar de acuerdo con lo establecido en las leyes y ordenamientos que le fueron asignados.

La intervención de las finanzas dentro del Estado, por lo tanto, se da a través de la variación de elementos que las hacen funcionar para llevar a cabo su ejecución administrativa. Es necesario que todos estos componentes estén bien establecidos y sean del conocimiento del gobierno para que las finanzas públicas logren cumplir los propósitos que le son atribuidos.

1.3.2 Finanzas Públicas en México

El concepto de finanzas públicas expresado con anterioridad al igual que los elementos que las conforman es aplicable totalmente en el caso de México; las finanzas públicas siguen siendo el medio por el cual el Estado se encarga de

satisfacer necesidades de la población para alcanzar el bienestar colectivo y saciar los intereses socioeconómicos.

En México hay tres enfoques por los cuales se conducen las finanzas públicas; el primero hace referencia a las finanzas públicas como disciplina que estudia lo relativo a la hacienda pública, el segundo como disciplina normativa que indica como debe ser la hacienda pública, y el tercero ve a las finanzas públicas como las actividades propias de la hacienda pública.

De ahí que la estructura de las finanzas públicas en México se compone de las políticas fiscales, los ingresos, egresos y la deuda pública; la política fiscal se integra, en principio, por una política de ingreso y una de gasto. Trata aspectos relativos al régimen tributario del país, el gasto público, el manejo de la deuda interna y externa del estado financiero de todos los organismos del sector público como la administración centralizada y descentralizada⁵ (INEGI, 1994).

Por su parte, los ingresos públicos son usados como la fuente del financiamiento del gasto que ejerce el Estado para la realización de sus funciones. Los ingresos están constituidos por lo que el gobierno recauda y por los recursos que proceden del sector paraestatal. Los ingresos públicos, según el INEGI (1994), se clasifican en:

- a) Ingresos del gobierno federal,
 - Ramo 33, con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando, además, fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.
 - Ingresos de programas federales para construcciones (cualquier espacio público), bienestar social, erradicación de pobreza, etc.

⁵ Las políticas que comprenden la política fiscal son: Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Contabilidad Gubernamental, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Derechos, Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Ley Impuesto Sobre la Renta (ISR), Ley de Impuestos Especiales sobre la Producción y Servicios (IEPS).

- b) Ingresos de organismos y empresas.
 - Fondos para construir carreteras, puentes, etc.
 - Pago de permisos para empresas.

Los egresos en conjunto con la política pública tributaria son los instrumentos del gobierno (no del Estado) para el control de variables tan delicadas como la inflación y el crecimiento, entre otras. El gasto público se clasificará según el INEGI (1994) en:

- a) Gasto Primario (gasto programable, participaciones, adeudos de ejercicios fiscales anteriores).
- b) Costo Financiero (Deuda Pública emitida por entidades de control presupuestario directo, deuda pública emitida por el gobierno federal).

La deuda pública en donde el Estado mexicano tiene contemplado dentro de su andamiaje jurídico la posibilidad de adquirir deuda para financiar sus actividades productivas, si bien le corresponde al Ejecutivo el proceso técnico-administrativo de la contratación de deuda vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es el poder Legislativo quien sienta las bases y criterios de la misma, y aprueba vía la ley de ingresos. La deuda, según el INEGI (1994), se clasifica por su origen constituyendo dos categorías:

- a) Deuda externa
 - Son los financiamientos obtenidos en el mercado doméstico, mediante la colocación de valores gubernamentales y de créditos directos con otras instituciones que son pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos.
- b) Deuda interna.
 - Son los créditos contratados por el sector público con entidades financieras del exterior y pagaderos en el extranjero en moneda diferente a la moneda nacional.

En México, las finanzas públicas son el principal instrumento de política económica para lograr el desarrollo del país, los componentes como el gasto público, la deuda pública y los ingresos que el gobierno obtiene derivados de la recaudación fiscal y del cobro de derechos por servicios públicos propician un entorno macroeconómico estable y predecible.

Las finanzas públicas implican un complejo sistema de competencias, delegaciones, coordinaciones, y cooperación. En ellas se concentra una gran parte del ejercicio fiscal del país, esto las convierte en un núcleo importante dentro del federalismo. Asimismo, las finanzas públicas se encuentran de manera efectiva en cualquier nivel intergubernamental, lo que hace que en los gobiernos locales las finanzas públicas también sean de suma importancia, por consiguiente, se habla de finanzas publicas locales, que en el apartado consecuente se señalan y estudian desde la perspectiva teórica.

1.3.3 Finanzas Publicas Locales y sus fuentes de Ingreso

Las finanzas públicas locales corresponden a la forma mediante la cual un gobierno capta y administra recursos económicos suficientes para realizar sus funciones administrativas descentralizadas en gobiernos estatales y municipales, en este caso solo se hará énfasis en conocer el proceso financiero en el ámbito municipal, el cual es caso de estudio de este trabajo de investigación.

En un proceso de descentralización, las finanzas juegan un papel importante ya que, a partir de su manejo autónomo por las Entidades Territoriales, posibilita realizar las obras necesarias para contribuir a mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Para la aplicación de los recursos, se debe asociar la gestión territorial con instrumentos modernos de planificación, mediante la coincidencia entre la planificación y el área financiera, lo cual se logra con la armonización y sujeción de los presupuestos de las entidades territoriales a los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, mediante la Planificación Financiera (García, 2009: 159).

Las finanzas públicas locales el proceso de implementación de las diferentes leyes fiscales del país se hace de forma jerárquica, pero es importante mencionar que tanto el Estado como el Municipio cuentan con facultades y autonomía que hacen crear sus propios reglamentos que mejoren su actividad en cualquier aspecto administrativo. El proceso de las finanzas locales mejora su funcionamiento. La ley de ingresos con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como las participaciones y las aportaciones, serán la fuente que nutra las arcas de los gobiernos municipales, al igual el presupuesto de egresos que orientará el gasto para el cumplimiento de los objetivos de la administración municipal para que de este modo hacer que las finanzas públicas se consoliden como eficaces en este nivel de gobierno.

En este punto es preciso enfatizar sobre los ingresos con los que cuenta el municipio, siendo este parte de las finanzas públicas locales del país. Los ingresos municipales, según el Código Hacendario Municipal para el Estado, en su artículo XVII, los define como las percepciones en dinero, especie, crédito, servicios o cualquier otra forma que incremente la Hacienda Pública Municipal y que se destine al gasto público, y los divide en los siguientes rubros:

- a) Ingresos ordinarios son aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales del sector público y se encuentran establecidos en un presupuesto. Son captados por el sector público en el desempeño de sus actividades de derecho público y como productor de bienes y servicios por la ejecución de la Ley de Ingresos. Los cuales se dividen en: Impuestos⁶,

⁶ Son las contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Algunos ejemplos de impuestos municipales son: El impuesto predial. (Por tenencia de terreno, por construcción, etc.) El impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles. El impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos. El impuesto por el mantenimiento y conservación de vías públicas. (Banquetas, guarniciones, pavimentos, etc.)

Derechos⁷, Productos⁸, Aprovechamientos⁹ y, Participaciones¹⁰ (Cámara de Diputados, 2006).

- b) Ingresos extraordinarios, son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad, para lo cual llegan a firmarse documentos (INAFED, 2004).

Esta disposición es el instrumento jurídico que da facultades a los ayuntamientos para obtener los ingresos a que tiene derecho. En la Ley de Ingresos Municipales se establece de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el municipio y las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de esos conceptos.

El municipio, de esta manera, hará funcionar sus finanzas públicas para llevar a cabo las tareas que le fueron conferidas de acuerdo a las leyes que respaldan todo este proceso fiscal. Debe tener en cuenta que la forma de incrementar sus finanzas es a través de la recolección de impuestos que hacen funcionar su hacienda municipal, esto para dejar de depender de ingresos extraordinarios generando los propios y hacer de su proceso económico más eficaz.

A manera de cierre, el federalismo es una forma de Estado, basada en el principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y/o cultural. Es una forma de organización política en la que coexisten tres niveles

⁷ Estos son los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo. Algunos ejemplos de derechos son: Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas. Por servicios que preste el Registro Civil.

⁸ Se compone de los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales.

⁹ Son todos los ingresos de la Hacienda Pública Municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones. Algunos ejemplos de aprovechamientos son: Las multas. Los donativos.

¹⁰ Son los porcentajes de la recaudación federal total, que las leyes estatales o federales conceden a los municipios. Este concepto es de gran importancia para los municipios, ya que representa una de sus principales fuentes de ingresos. (INAFED, 2004).

de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal y que en cada uno cumple con una función específica en donde se desenvuelven estos elementos.

Los objetivos del federalismo fiscal que descienden al extenso campo de las finanzas públicas definen la organización política del régimen fiscal y conducen a la apropiada, eficaz y eficiente implementación de sus principios dentro de la vida económica del país, para alcanzarlos se necesita realizar ciertos gastos y así obtener los medios (humanos y materiales) necesarios para lograr tales fines.

Las Finanzas Públicas atiende todo lo relacionado con la forma de satisfacer las necesidades que demande la comunidad de personas que integran un Estado, se inclinan a cubrir las exigencias del colectivo, donde predomina el interés general, ellas regirán las necesidades que se originen frente a las relaciones de Estado con los individuos o las del Estado frente a sus propias necesidades. De esta manera, la estructura tributaria cumple con sus objetivos, tanto en su función de obtención de ingresos para sufragar los gastos del gobierno como en su función de redistribución del ingreso y la riqueza.

Es así como todo este embalaje teórico resulta correcto para tratar temas relacionados a la recaudación de impuestos y la resolución de problemas fiscales en los diferentes niveles de gobierno, lo que da parte a comenzar a trabajar dentro de los obstáculos que se enfrentan las finanzas públicas frente a la sociedad.

Capítulo II El panorama de las finanzas públicas locales en México

Las finanzas públicas en general constituyen la materia que comprende todo el aspecto económico del ente público. Ellas se manifiestan en la actividad tendiente a la obtención, manejo y aplicación de los recursos con los que cuenta el Estado para la realización de las actividades que le permitirán la consecución de sus funciones descentralizadas en los gobiernos (federal, estatal y municipal).

En México la actividad económica se desarrolla apegada a el sistema de normas jurídicas que regulan el establecimiento, recaudación y control de los ingresos que se obtiene por diferentes fuentes. A cada entidad gubernamental le corresponde aplicar la legislación tributaria y seguir los procedimientos adecuados de repartición del gasto público, ya que de esto depende que puedan lograrse las metas y proyectos en materia de bienestar social, de desarrollo económico, el mantenimiento de finanzas públicas sanas, entre otras.

Es por lo que se considera indispensable hablar sobre el conjunto de normatividad que rige a las finanzas públicas y a todo ejercicio administrativo en materia fiscal que se realice dentro de los diferentes órganos gubernamentales del país y que además permitan su desarrollo integral. A lo largo de este capítulo se hará un recuento y análisis de todas las leyes que el gobierno municipal tiene a su disposición, desde leyes federales, hasta la propia jurisdicción que el ayuntamiento genera, como lo es el bando municipal.

Del mismo modo, derivado de los ordenamientos fiscales, se describe el proceso de coordinación fiscal que hay entre los diferentes niveles de gobierno, así como la distribución de competencias y funciones entre ellos. Finalmente se describen los alcances que tiene la hacienda pública municipal al ser delimitada o beneficiada con el marco normativo que la dirige, de esta manera se podrá conocer cuáles son los derechos y obligaciones que tienen los entes públicos en la recaudación de ingresos y generación de la riqueza. Su importancia radica en comprender el procedimiento que se debe seguir de acuerdo con la ley y averiguar si el gobierno municipal lo está desarrollando adecuadamente.

2.1 Marco normativo general del municipio en materia fiscal

En los diferentes gobiernos que integran un país existen diferentes leyes, códigos y reglamentos que rigen su comportamiento tanto en la parte administrativa como en la jurisdiccional, con el fin de hacerlos funcionar y corregir inexactitudes que puedan surgir, además de ser una guía de apoyo que los conduce hacer una eficaz tarea en el cumplimiento de sus deberes.

Es necesario que la normatividad en un país (en cualquier ámbito, ya sea fiscal, gubernamental, ambiental, comercial, etc.) organicen las actividades, regulen el comportamiento de las personas y las situaciones por las que atraviesan. También éstas son responsables de determinar el funcionamiento de instituciones, los poderes del Estado y los organismos de gobierno ya que sin leyes nada podría funcionar, ninguna sociedad puede vivir sin leyes.

Al respecto de esto, existe un inmenso marco normativo que regula desde el pago de impuestos por parte de los contribuyentes, hasta la repartición del gasto público para todo el país en todas las formas de gobierno existentes. Sánchez (2008), menciona que la normatividad fiscal son el conjunto de leyes jurídicas del derecho público que estudian y regulan los ingresos que percibe el Estado para cubrir el gasto público.

Este marco normativo se encuentra dividido en diferentes rubros que rigen distintos aspectos (en muchos casos jerárquicamente) en donde se ocupan especialmente del ejercicio fiscal de los diferentes niveles intergubernamentales. En México en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se sientan algunas bases que respaldan el ejercicio fiscal en materia jurídica.

La Constitución es la fuente por excelencia del derecho, en cuanto se determina la estructura del Estado, la forma de gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos los derechos y deberes de los ciudadanos, la libertad jurídica, y determinados problemas básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos (Arriola, 2008: 31).

En relación con lo anterior, el derecho fiscal se enmarca en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, que indica la obligación de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa a nuestra productividad; así como la facultad constitucional de crear leyes fiscales que beneficien a la población.

El Congreso Federal se encarga de emitir leyes que sean útiles a la sociedad, y así el Estado pueda cumplir con su obligación de satisfacer al gasto público, como la ley de ingresos para recaudar las contribuciones que se legislen y la ley de egresos para erogar el gasto, así como el mandato constitucional para contribuir al gasto público de manera equitativa y proporcional.

Esto es de gran importancia ya que al margen de las leyes que ejercen su poder sobre todo el sistema fiscal, se tiene un debido control y evaluación del comportamiento de los entes intergubernamentales al obtener recursos por parte de la federación, igualmente se exige una rendición de cuentas y procesos transparentes en la repartición de los derechos fiscales a los ciudadanos e instituciones a través de la prestación de servicios públicos.

Existen reglamentos, decretos, circulares y jurisprudencia que son un instrumento de aplicación de la ley, de manera concreta y explicativa. Del mismo modo determinan la conveniencia y en su caso, el contenido de la modificación, derogación o creación de esas leyes que se haga a través de los órganos competentes para ello, para la creación de leyes por los órganos competentes, en este caso, en materia fiscal (Sol, 2012).

Con todo este embalaje normativo, las finanzas del país, en el deber ser, tienen la estructura y la operatividad adecuada para que todo el sistema fiscal se maneje de manera idónea y sujeto a disposición de las autoridades encargadas al cumplimiento de la ley en cualquier orden de gobierno dentro del país.

Ahora bien, es preciso trasladar el contexto al último nivel de gobierno en México, el cual es el municipio; el municipio tiene su origen y fundamento en la CPEUM, en ella se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios de país. Principalmente en su artículo 115 declara que los Municipios

administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan (Cámara de Diputados, 2006). Así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; esto hace referencia a que, dentro del municipio, al igual que en los Estados que conforman el sistema federal, existen leyes y reglamentos dedicados al proceso fiscal, y éste es parte de ellas.

El municipio se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas fiscales contenidas en ordenamientos de diversos niveles. Puede decirse que, tanto la actividad pública como la administración municipal, están integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, no necesariamente rígida (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2016). Siendo este un ente gubernamental dotado de autonomía también es visto y considerado dentro de leyes federales y estatales, ya que de él depende que las finanzas públicas circulen de manera eficaz al ser el nivel de gobierno más cercano a la población y con posibilidades de que allí se genere buena parte del gasto público.

Conociendo el contexto teórico sobre la normatividad en la que se apoya todo el sistema fiscal, el Estado tiene el poder jurídico de establecer las contribuciones que sean necesarias para sufragar el gasto público por medio del poder tributario; se establecerá su ámbito normativo, administrativo y jurisdiccional, además se detallará que de las leyes fiscales que se legislen se deberán indicar los ingresos tributarios y los no tributarios, que conforman las distintas leyes fiscales que se describirán en los siguientes apartados y que dan cuerpo al sistema fiscal en el país especialmente lo concerniente al orden de gobierno municipal.

2.1.1 Leyes Generales de Presupuesto de egresos e ingresos

En México existen diferentes leyes y normas que regulan el ejercicio fiscal dentro del país y tienen una influencia en el orden municipal ya que éste se encuentra descrito dentro de ellas. El vínculo tributario con estas leyes nace de la necesidad municipal de disponer de dinero para el financiamiento de su actividad bajo cierta

reglamentación, y que está orientada al bien común, por lo tanto, supone una serie de responsabilidades y derechos para todas sus partes.

Entre las principales leyes, jerárquicamente hablando, después de la carta magna encontramos la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación que son instrumentos legales propuestos anualmente por el presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados. Por su parte, la Ley de Ingresos es un ordenamiento jurídico propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal (Arteaga, 2000).

El cobro de los impuestos y la forma en que son utilizados son algunas de las decisiones con mayor importancia que deben tomar los legisladores del país. El alcance que tiene dicha ley es el ingreso obtenido, ya que es fundamental para que el gobierno de turno pueda realizar las tareas por la cuál ha sido elegido, es decir, que atienda las necesidades de la población.

Mediante esta ley, los legisladores autorizan al gobierno para que proceda a captar los recursos y determinan la cantidad y la forma de hacerlo, ya sea mediante los impuestos, préstamos, emisión de bonos y, en general, todas aquellas diversas maneras con las que el gobierno puede generar ingresos para desarrollar y ejecutar su labor sin inconvenientes (Arteaga, 2000). Con la captación de los recursos el gobierno puede financiar el gasto público y ejecutar obras sociales y de desarrollo.

Esta ley tiene vigencia durante un año fiscal por lo que debe ser debatida y aprobada cada doce meses. Además, es muy precisa en cuanto a los conceptos autorizados a recaudarse de forma tal que cualquier otra partida que no esté incluida en la norma no podrá ser recaudada¹¹.

¹¹ La Ley de Ingresos corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egreso de la Federación cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha Cámara (artículo 74, fracción IV).

La Ley de Ingresos encuentra su fundamento en dos artículos constitucionales, el primero de éstos el artículo 31 que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir para los gastos públicos de la Federación, la Ciudad de México y de los estados y municipios en que residan de manera proporcional y equitativa que dispongan sus leyes. De igual manera, el artículo 73 fracción VII atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto (Cámara de Diputados, 2005).

Algunas de las características que podemos atribuirle a la Ley de Ingresos, son las siguientes según la Cámara de Diputados (2005):

- I) Anualidad: tiene vigencia durante un año fiscal, que corresponde al año calendario.
- II) Precisión: en virtud de que cualquier impuesto y recaudación que no esté claramente establecida en dicha ley no podrá ser recaudado.
- III) Previsibilidad: ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública.
- IV) Especialidad: en razón de que dicha ley contiene un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia (Cit. Por Secretaría de Servicios Parlamentarios Dirección General de Bibliotecas: 1).

Estas características son el instrumento esencial para poder comprender la Ley de Ingresos y que permite ver claramente las restricciones que se tiene acerca de la recaudación de impuestos, de igual manera dota de facultades a las haciendas públicas que posibilita que los diferentes órganos fiscales dentro de los órdenes de gobierno desarrollen y ejerzan sus facultades tributarias. Esto quiere decir que se encarguen de regular los planes de recaudación ajustándose al marco legal de la comunidad para velar que se realice todo de acuerdo con las leyes vigentes.

En la Ley de Ingresos, se establecen también los ingresos que anualmente el gobierno Federal, Estatal y Municipal deberán recaudar por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, etc. que serán destinados a cubrir los gastos públicos en las cantidades estimadas en la misma, esto genera un campo de autonomía para el municipio y al mismo tiempo concede libertad de administración en su hacienda que se traduce en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de la comunidad a la que

debe servirle. Cabe mencionar que en los estados y municipios que conforman el sistema federal existe una ley de ingresos que está vinculada directamente con la federal, y que está dirigida especialmente para ambos.

La Ley de Ingresos en municipios es el instrumento jurídico que da facultades a los ayuntamientos para cobrar los ingresos a que tiene derecho. En la Ley de Ingresos Municipales se establece de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el municipio y las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de esos conceptos (INAP, 2009). De conformidad con el artículo 115 Constitucional, el proyecto de esta ley debe ser elaborado por la tesorería municipal con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución Política del estado, el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes.

La Ley de Ingresos Municipal, una vez aprobada por la Legislatura Estatal y publicada en el Periódico Oficial del Estado, tendrá vigencia a partir del inicio del Ejercicio fiscal para el que fue aprobada, y el monto de su recaudación será la única limitante para la aprobación y ejercicio del presupuesto de egresos, de conformidad con lo dispuesto por las Constituciones federal y estatal.

Derivado de la Coordinación Fiscal y la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrita por los Ejecutivos Estatales con la SHCP y avalados por las Legislaturas locales, las facultades para gravar determinadas fuentes quedan sujetas a lo acordado en dichos convenios, de los cuales los municipios perciben recursos, que también deben estar previstos en la citada Ley de Ingresos Municipal (INAFED, 2013).

Es así como la ley de ingresos es una disposición que existe de manera general en la federación, y en forma independiente en estados y municipios que esta apegada a la constitución de cada estado y cumple los mecanismos necesarios para la recaudación de impuestos y otras tareas necesarias para hacer funcionar el ciclo económico de cada ente gubernamental.

Por otro lado, se encuentra el Presupuesto de Egresos, que en muchas situaciones va en conjunto con la Ley de Ingresos. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) establece las disposiciones para el ejercicio, el control y la evaluación del gasto público federal, así como la contabilidad y la presentación de la información financiera correspondiente (Coneval, 2019).

Según el Instituto de Investigaciones Legislativas (2016), el presupuesto de egresos es un documento de política pública elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

El Presupuesto de egresos es el acto legislativo que permite a la Administración pública usar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal. La propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal lo define de la siguiente manera:

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señalen (Cit. Por Cámara de Diputados, 2005).

Dentro de éste se contiene la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los organismos autónomos (como el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Nacional de Estadística y Geografía), así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

Algunas características de dicho documento son que le compete en exclusiva a la Cámara de Diputados según lo señala el artículo 74 fracción IV, y contiene una autorización a la administración pública para que ésta utilice los recursos pecuniarios que se recauden; es decir, la administración sólo podrá erogar las cantidades que se le hayan autorizado mediante el presupuesto y con apego estricto al mismo.

En el municipio el Presupuesto de Egresos constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al ayuntamiento prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal; llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal, y manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio (INAFED, 2013). Además, el Presupuesto de Egresos es un documento normativo, ya que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos que hayan sido incluidos en el presupuesto, siendo grave el actuar fuera de los gastos previstos.

El Presupuesto de Egresos Municipal, entonces, es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por el Ayuntamiento, a iniciativa del Presidente Municipal, en el cual se consigna el gasto público que habrá de realizar el Municipio durante un ejercicio fiscal, en el desempeño de sus funciones (INAP, 2009).

Siendo el documento base para asignar los recursos financieros suficientes que posibiliten llevar a cabo los programas y acciones del gobierno municipal, de acuerdo con los planes que se hayan formulado, es muy importante que dicho documento reúna los requisitos de calidad requeridos para poder controlar y evaluar su ejercicio, y con ello evitar dispendios e improvisaciones

En la mayoría de los municipios del país se utilizan básicamente tres tipos de Presupuesto de Egresos según el INAFED (2013):

- I) Por objeto del gasto. Este Presupuesto se organiza en base a los gastos que va a realizar el ayuntamiento.
- II) Institucional administrativo. En este tipo de presupuesto se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales.
- III) Por programas. En el Presupuesto por Programas se ordenan los gastos de acuerdo con los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar. Todo trabajo o actividad implica un costo, el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento.

El criterio que cada municipio debe seguir para elaborar su Presupuesto de Egresos debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante, es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del municipio.

El Presupuesto de Egresos dentro del municipio es un factor importante que se convierte en una herramienta invaluable para el Ayuntamiento, y para todo funcionario relacionado con la gestión pública del municipio. Este documento posibilita dos caminos importantes, por un lado, el dar viabilidad a los objetivos básicos del municipio y a los planes y estrategias contemplados en el Plan Municipal de Desarrollo marcados en los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo, respectivamente; y por el otro lado, controlar y evaluar su ejercicio.

En conjunto, los derechos y obligaciones vinculadas con el gasto público que el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos registran dan cumplimiento al mandato constitucional de las funciones encomendadas al municipio, se requieren de la recaudación de ingresos suficientes que le permitan satisfacer las necesidades y demandas sociales programadas.

Aunado a esto, los ordenamientos jurídicos aquí expresados mejoran el desarrollo del municipio en materia fiscal y engrandecen el quehacer de los funcionarios responsables de esta tarea. Finalmente, estas leyes forman parte del cuerpo normativo de las finanzas públicas tanto en el nivel federal como en el de estados y municipios, mismos que tienen presencia en otros más ordenamientos fiscales que se desglosan en los siguientes apartados.

2.1.2 Ley de planeación

Gracias a la estructura normativa que sostiene al sistema fiscal del país, ahora en las distintas administraciones públicas se lleva un control de lo que se debe hacer conforme a las leyes que regulan este aspecto tan importante de la vida del Estado, como lo es el ámbito financiero; es por ello que dentro de este conjunto de normas

y decretos se encuentra la Ley de planeación que es justo el punto medio entre las actividades fiscales que imponen las leyes federales y de las que los municipios y estados pueden generar, pues dicha ley es la que les permite conjuntar las actividades fiscales que estos entes de gobierno quieran satisfacer.

Todo esto a través del conjunto de acciones que permitan que el ejercicio de las instituciones que velan por la economía y procedimientos fiscales se den de manera eficiente y que, de esta manera, se encarguen de la promoción de las diferentes actividades que le proporcionen un mayor desarrollo y crecimiento tanto políticamente, como económica y socialmente.

El papel que desarrolla el Estado en materia fiscal es de suma importancia, pues su responsabilidad es de saber llevar a cabo un buen manejo de sus recursos como un medio de desarrollo integral y sustentable del país. El uso de estatutos para implementar adecuadamente las leyes fiscales responde a atender de manera adecuada los diferentes fines que se tiene respecto a la sociedad y lograr así el bienestar de la población.

En este sentido, para lograr ese buen funcionamiento de las actividades a realizar en cualquier orden gubernamental, se tiene a disposición la Ley de Planeación, que nace con el objetivo de darle una estructura y seguimiento a todos los ejercicios de acción que permitan brindar satisfacción de recursos, bienes y servicios a la población en distintos aspectos relacionados a las tareas del Estado; en este caso todo lo referente en materia fiscal.

La planeación, según Reyes, consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización (2007: 244).

En el sistema administrativo mexicano la planeación se concibe como la ordenación racional y sistemática de acciones que tienen como propósito la transformación de la realidad nacional de conformidad con las normas, principios y objetivos que la constitución y leyes establecen (Coquis, 2015: 187). Mediante la

planeación se fijan objetivos, estrategias, metas y prioridades; se asignan recursos, plazos de ejecución y responsabilidades en donde se coordinan acciones y se evalúan los resultados obtenidos.

La planeación dentro de los niveles de gobierno es un aspecto muy importante y tiene su soporte en la Constitución mexicana, en donde en su artículo 25 señala el fundamento de la obligación del Estado para llevar la rectoría del desarrollo nacional, la cual deberá realizar en términos reales mediante una planeación perfectamente definida; del mismo modo en el artículo 26 constitucional se prevé un Sistema Nacional de Planeación, con el objetivo de lograr un crecimiento económico que impacte en el empleo y sobre todo logre una justa distribución del ingreso y la riqueza con la que cuenta el país (CPEUM, 1917).

De los artículos que dicta la constitución, se crea la Ley de Planeación; a través del Diario Oficial de la Federación en 1983 se publicó la Ley de Planeación, derogando la Ley sobre Planeación General de la Republica publicada en 1930. Esta nueva ley consideraba atribuciones del poder Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social política y cultural (Coquis, 2015).

Tomando en cuenta que, de acuerdo con la Ley de Planeación, se otorgará el presupuesto para activar las finanzas públicas y la economía del Estado, se puede decir que ésta depende de dos variables, de acuerdo con los precios internacionales del petróleo y así también con el alza permanente de las tasas de intereses, como lo es la tasa norteamericana con la que se cotizan los créditos internacionales.

Todo esto con la finalidad de que las metas establecidas dentro de los planes gubernamentales se lleven a cabo y de esta manera se tenga el dinero con el cual se puedan realizar los diferentes propósitos de cada gobierno y se resuelvan problemas que puedan surgir en la aplicación de políticas públicas y tener las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de planes y programas.

Ahora bien, los estados y municipios también tienen presencia dentro de esta ley y del Sistema Nacional de Planeación¹². La planeación estatal y municipal da como resultado la proximidad con los ciudadanos, el cumplimiento de objetivos mediante la coordinación, cooperación, eficacia y la eficiente asignación y uso de recursos; con ello, se espera incrementar los índices de bienestar en las distintas regiones de estados y municipios a través de vías de desarrollo, como lo son la infraestructura, las comunicaciones, los servicios y la productividad, entre otros; lo que sin duda redundará en la armonía requerida entre habitantes y regiones, en función de los más altos intereses sociales.

Los planes estatales derivan de la facultad establecidas a las entidades federativas tanto en la Constitución, como los de la Ley de Planeación y, además de las propias leyes locales que son publicadas. De igual manera, los planes municipales, mismos que son derivados de la facultad constitucional establecidos en los artículos ya citados y el 115, deberán ir acorde con el Plan Nacional de desarrollo y con los Planes Estatales, mismos que serán aprobados, ejecutados, contralados, evaluados y modificados por las autoridades locales con las formalidades previstas en la legislación estatal de cada entidad (Coquis, 2015).

La Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el Municipio, y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicio público (INAFED, 2004).

Dentro de los planes de desarrollo estatales y de los municipios encontramos diversos aspectos de gran relevancia, uno de ellos está principalmente relacionado con el ámbito fiscal. La materia fiscal dentro de las leyes de planeación y de desarrollo tienen gran trascendencia, ya que, para lograr un crecimiento económico, uno de los caminos a seguir es el buen diseño de los impuestos, para que así los

¹² Definen el rumbo a seguir, para avanzar en la consecución de los objetivos políticos, económicos y sociales del proyecto nacional de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal y a los organismos e integrantes del sector público y privado. Incorpora técnicas y métodos de planeación al proceso de toma de decisiones.

contribuyentes paguen de manera adecuada que les permita reducir sus costos fiscales, contribuyendo a su vez a incrementar el ahorro interno, así como su adecuado desarrollo económico.

Asimismo, en lo que respecta al municipio, la planeación dentro de este nivel de gobierno es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos y mejoramiento de las comunidades rurales (INAFED, 2013).

Es decir que, a través de la planeación, los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas de trabajo y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieren para el desarrollo de proyectos productivos, siendo la orientación a la actividad económica para obtener el máximo beneficio social el propósito principal de la planeación del desarrollo municipal.

Los objetivos que tiene la Ley de Planeación para los gobiernos municipales, según el INAFED, son los que a continuación se mencionan:

1. Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.
2. Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
3. Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
4. Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
5. Promover la participación y conservación del medio ambiente.
6. Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.
7. Asegurar el desarrollo de todas las comunidades del municipio (2013: 2).

En suma, la Ley de Planeación y la Planeación de Desarrollo Municipal establecen la obligación para las dependencias, entidades públicas, organismos y unidades administrativas, de reportar periódicamente la ejecución de sus programas y los resultados alcanzados a la Secretaría de Finanzas o Planeación, según corresponda. Los municipios a través de la planeación se fortalecen no nada más en los aspectos financieros y administrativos, sino, también en el ejercicio de su libertad y autonomía para promover, planear y conducir el desarrollo, con el fin de

responder a las demandas, planteamientos y visiones de progreso de las comunidades y de los ciudadanos organizados, en una situación caracterizada, fundamentalmente, por la escasez de recursos disponibles.

La importancia que tiene el ámbito fiscal dentro de la planeación es evitar una economía improductiva que implica un desperdicio de recursos financieros o administrativos; la selección de las alternativas fiscales es una obligación desde el punto de vista de la administración pública como forma de optimizar los costos fiscales en beneficio del país.

De acuerdo con lo aquí expuesto, la Ley de Planeación y otros ordenamientos antes descritos que rigen a los tres niveles de gobierno, se fomenta el crecimiento y desarrollo económico, a través de la planeación y coordinación como apoyo del sector fiscal donde se sientan los fines del proyecto nacional, y que de esta manera el Estado pueda alcanzar el desarrollo económico. La Ley de Planeación es una norma muy importante para tener claro lo que se quiere alcanzar dentro de una administración, en cualquiera que sea su dirección, en este caso dirigida hacer un eficiente ejercicio fiscal y un efectivo desarrollo económico.

2.1.3 Código Fiscal de la Federación y del Municipio

Para que el Estado pueda hacer frente a sus obligaciones ante la sociedad, como es proporcionar bienestar entre la ciudadanía, es necesario que determine las acciones adecuadas, para esta labor la Constitución otorga al Estado el poder de legislar leyes que permitan recaudar los ingresos necesarios para cubrir el gasto público, esto hace necesario identificar los contribuyentes y sus obligaciones fiscales, que son aspectos impositivos que el Estado legisla y vigila para su cumplimiento.

Los diferentes niveles gubernamentales deben obtener ingresos tributarios que son necesarios para hacer funcionar al país, sin embargo, también es necesario que haya leyes, códigos y reglamentos que respalden un estado de derecho en

cuanto a las actividades financieras del Estado relativas a la obtención de sus ingresos.

Entre esos códigos y reglamentos fiscales que se encuentran en el país, se encuentra el Código Fiscal de la Federación que indica las obligaciones y derechos que tiene el Estado referentes a la imposición de las diversas leyes tributarias, en cuanto a su cumplimiento y obligaciones por parte del particular o contribuyente, así como las sanciones necesarias que se aplican cuando no se cumplen estas disposiciones, por ello es indispensable que la entidad, ya sea persona física o moral, conozca de manera adecuada estas obligaciones (Sol, 2012).

Este código es una norma jurídica fiscal, y superior a todos los códigos en materia fiscal existentes dentro del país, que define los conceptos fiscales fundamentales, fija los procedimientos para obtener los Ingresos fiscales, la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, así como el sistema para resolver las controversias, entre otros aspectos. De igual manera, este código tiene presencia dentro de códigos estatales y municipales, teniendo en común los mismos objetivos.

En el nivel estatal y municipal también existen códigos para el ejercicio fiscal. Parte de la estructura jurídica del sistema financiero del Estado y sus Municipios está basada fundamentalmente en el Código Fiscal del Estado; así como el Código Fiscal Municipal. La Administración Pública obliga a los niveles estatal y municipal a adecuar el marco jurídico a las necesidades derivadas del constante desarrollo del Estado, preservando las disposiciones que han dado resultado, y mejorando aquéllas que no, todo esto en contexto del código fiscal que tengan a disposición.

El código fiscal municipal contiene obligaciones reglamentadas sobre los impuestos que se pagan, fijan procedimientos para obtener los ingresos fiscales, la forma de ejecución de las resoluciones fiscales, los recursos administrativos, entre otros (Reyes, 2013). Estas contribuciones tienen como finalidad mejorar los servicios públicos que brinda el Estado y están sujetos a leyes y reglamentos superiores.

Debido a lo anterior, el código fiscal municipal, representa un gran avance en el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales del estado; asimismo, manifiesta el empeño de esta legislatura local otorgar las herramientas jurídicas necesarias que conlleven al logro de la autonomía municipal consagrada en la constitución.

Cualquier nivel de gobierno necesita de los códigos fiscales para guiarse en el camino de cumplir eficazmente sus actividades conferidas en esa materia. Mientras que la legislación establece cuáles son las leyes de cada territorio, los reglamentos suministran la manera particular en la que estas leyes deben ser interpretadas y aplicadas en el interior de las instituciones gubernamentales.

Los derechos con los que goza el gobierno dentro de dichas leyes y códigos son también objeto de análisis para saber los alcances que los diferentes órdenes de gobierno tienen a su disposición y que harán más efectivo el cumplimiento de sus actividades fiscales en su administración; estos aspectos se describen y analizan en el apartado siguiente para su mejor comprensión.

2.1.4 Derechos que goza el municipio en materia fiscal

De acuerdo con el marco jurídico vigente, la satisfacción de las necesidades públicas es una competencia exclusiva de los municipios a través de la prestación de servicios públicos. Su cumplimiento refleja la buena marcha del Municipio basada en la capacidad de respuesta del gobierno local a las demandas planteadas por la sociedad. Esto quiere decir que en la medida que se incrementen los servicios se mejorarán las condiciones de desarrollo de las comunidades.

Asimismo, el municipio como cualquier otro gobierno, al tener la obligación de brindar eficientes servicios públicos y estar al pendiente de la población, también cuenta y goza con derechos establecidos en la normatividad federal que facilitan la obtención y distribución de recursos a las dependencias internas que sean necesarias para cumplir con sus metas. Respetar y obedecer a las autoridades

legalmente constituidas y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas, al igual que prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos para ello, son derechos que percibe el gobierno municipal con respecto a su trabajo.

En términos del artículo 115 Constitucional, al municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2018), es decir que su organización administrativa establece la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo.

En este sentido, el municipio debe emitir disposiciones que respaldan su tarea dentro de la población que gobiernan, de acuerdo con los Congresos Estatales en las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Estas disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir en acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2018).

Lo anterior hace referencia a que el municipio como autoridad, goza de derechos como lo es crear sus propios reglamentos, normas e incluso leyes que le permita realizar su trabajo de forma eficaz; del mismo modo en materia fiscal, el municipio es responsable de llevar un proceso de finanzas públicas sanas y de hacer los arreglos necesarios a las leyes municipales para que los ingresos que percibe generen grandes resultados.

Es así como el Ayuntamiento puede revocar y/o reformar en beneficio, los reglamentos, minutas, circulares, y el bando, si se dictamina un déficit fiscal o cualquier otra problemática, dentro de los ámbitos que le corresponden, y que en consecuencia afecte el interés público y crea dificultades para gestionar su mejora, organización y funcionamiento de la administración pública dentro de este nivel de gobierno.

Ahora bien, los derechos que dispone el municipio tienen que ver directamente con el aspecto jurídico como se mencionó anteriormente, en la creación de leyes y de regular algunas cuestiones que necesitan llevar un control para no caer en errores administrativos. Aunado a esto, el municipio cuenta con autonomía, dependencia administrativa y hacienda propia, dentro de los derechos que goza, que hacen hincapié al derecho municipal.

Según Oliveira, el derecho municipal es el “ordenamiento jurídico de la administración pública, que atañe a las respectivas relaciones en un radio de acción tan amplio que tiene por límite las propias manifestaciones de la vida municipal” (1960, p.49). Es decir que el derecho municipal rige la organización y funcionamiento de la administración de los ayuntamientos (inclusive de las finanzas públicas), o bien de la administración y gobierno de los grupos urbanos.

En suma, el derecho municipal le da las bases al órgano fiscal del municipio a que ejecute acciones que le beneficien y crean lazos de comunicación con la población, con propósitos meramente administrativos para que los ciudadanos contribuyan al ejercicio fiscal y a la obtención de recursos.

En el derecho municipal, la autonomía es un sistema que se basa en la capacidad de ciertas entidades administrativas para dictarse sus propias normas, creando así su propio estatuto jurídico. Es decir, la facultad, no sólo de establecer normas, sino la posibilidad de crear auténticos órganos colegiados legiferantes, como cámaras, cabildos, comisiones, etc., con el propósito de regular su desenvolvimiento jurídico y político (Johnson, Cit. Por Peralta, 2013).

Este derecho de autonomía resulta muy relevante dentro de la vida de los ayuntamientos, pues genera un control sobre sus actividades y se auto delimita en sus competencias en lo institucional, en lo administrativo y en lo financiero, lo cual beneficia en el tratamiento de las políticas públicas municipales.

La autonomía en el municipio ocupa lugar dentro de la toma de decisiones con respecto a las problemáticas que pudieran existir dentro del territorio

determinado. El municipio por ser el órgano político que está más cerca de la comunidad es independiente o por lo menos así lo establece las leyes, su autonomía es la principal arma a la hora de ejecutar un proyecto debido a que constitucionalmente los municipios deben crear y recaudar sus propios fondos se le dota de cierta libertad para compensar ciertas flaquezas.

Por otra parte, dentro de los derechos que goza el municipio se encuentra la dependencia administrativa; esta dependencia tiene más presencia en el ámbito fiscal, pues hace que los municipios celebren convenios con el gobierno estatal y federal, esto para que el ejercicio de recaudación de impuestos se lleve a cabo de manera más eficiente.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la dependencia administrativa son los órganos vinculados directamente al ejecutivo federal por una relación de subordinación jerárquica que los faculta a actuar en su nombre, para atender en la esfera administrativa los asuntos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les confiere (Cit. Por Hernández, 2015).

Lo importante aquí es que de acuerdo con sus atribuciones, el municipio tiene que gestionar la celebración de acuerdos o convenios con el Gobierno Federal, con el Gobierno del Estado y en su caso con otros municipios, para la planeación y ejecución de las acciones y programas para diversas implicaciones, en este caso con relación al ejercicio fiscal (recaudación de impuestos, el presupuesto municipal, Plan de Desarrollo Municipal, entre otros), que por si mismo no podría realizar de manera adecuada. Dichos convenios son disposiciones que se fundamentan en la Ley de Planeación y en la Ley de Coordinación Fiscal, que se llevan a cabo para que la entidad que se une a otra siga ejerciendo diversas facultades para la debida administración de todos los ingresos coordinados.

Finalmente, el derecho a una hacienda pública propia en los municipios es el derecho más importante para este orden intergubernamental en materia fiscal; según el INAFED (2004), la función hacendaria municipal, es el sistema de registro y control contable del manejo de sus recursos, así como el sistema de fiscalización y rendición de cuentas aplicable a los mismos.

En esta función se desarrollan distintos procesos para la obtención, capitalización e inversión de recursos hacendarios y financieros en uso de la facultad tributaria del ayuntamiento y de la llamada libertad hacendaria en el manejo de sus presupuestos de ingresos y egresos.

Es así como el municipio (que representa, en la organización del estado, la entidad más importante por su cercanía con los gobernados) al igual que tiene obligaciones, tiene derechos; estos se reconocen a través de ordenamientos e instituciones endógenas que son la base necesaria para que funcione adecuadamente en la parte administrativa y financiera, y que a su vez le permite el mejor aprovechamiento de sus recursos.

Los entes municipales conllevan una serie de normatividad que rige su labor en la administración pública, más en específico en el ámbito fiscal, en donde también parte de esto engloba actividades que se llevan a cabo en conjunto con los demás niveles de gobierno, como lo son; en la repartición del gasto público y en resolución de problemas, es por ello que la coordinación fiscal es necesaria en la vida de los ayuntamientos, y que es tema de análisis en el siguiente apartado, donde se describe y especifican ciertos aspectos fundamentales.

2.2 Coordinación Fiscal en México

La coordinación Fiscal en México es el mecanismo que tiene por objeto articular el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados y Municipios; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento (Gil, 1981).

De ahí nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la Ley de Coordinación Fiscal, en esta ley se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que rigen los supuestos de derecho que se pueden ocasionar al darse la

cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, su principal objetivo es el de mejorar el sistema fiscal a través de un control y vigilancia mediante la colaboración intergubernamental.

Según Gil (1981), el artículo 1° de dicha ley determina que el objeto de la misma es coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y la Ciudad de México; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Asimismo, la ley autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar convenios con los Estados que soliciten adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, que el propio ordenamiento establece, y de esta manera se crean lazos importantes para que se lleve a cabo eficazmente el proceso fiscal en el país.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el régimen jurídico relativo a las participaciones de tributos y otros ingresos federales a favor de las Entidades Federativas y Municipios, incluyendo reglas sobre la colaboración administrativa, las conducentes a los organismos en materia de coordinación fiscal, y sobre los montos porcentuales que deben otorgarse a dichas entidades (Megchum, 2015).

Bajo este contexto, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que rige en México, consiste en la concurrencia de las tres haciendas públicas, esto es, que la Federación, Estados y Municipios tienen relación en cuanto a la actividad financiera del Estado. Por ello, la potestad tributaria, entre la Federación y las entidades federativas, en lo que concierne al reparto de recursos recaudados, advierte la importancia y trascendencia que tiene el sistema de coordinación fiscal, el cual ha tenido un desarrollo importante en el país.

La coordinación fiscal en México es respaldada por la Ley de Coordinación Fiscal, esta ley dirige el ejercicio fiscal entre niveles de gobierno y da cuerpo al

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dicha ley es tema indispensable para abordar las finanzas públicas. Es por ello que en el siguiente apartado se exponen los lineamientos y objetivos de esta ley que hacen funcionar a todo este sistema fiscal en México.

2.2.1 Ley de Coordinación Fiscal

En México, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) es la ley secundaria encargada de determinar las potestades tributarias y los alcances del ejercicio del gasto de cada esfera de gobierno. Fue promulgada en 1980 con el fin de simplificar la celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas y simplificar la asignación de las transferencias (Ortiz, 1998: 77).

La Ley de Coordinación Fiscal establece los lineamientos, reglas e instrumentos jurídicos fundamentales de las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno; la Federación, los estados y los municipios incluye disposiciones sobre los montos y formas de distribución de los recursos.

Entre los diferentes objetivos de esta ley se encuentran dos principales que hacen funcionar todo el sistema de coordinación; en primer lugar, se busca coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.

En segundo lugar, distribuir entre ellos las participaciones, y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. Para esto, la ley también se encarga de constituir los organismos de coordinación fiscal y dar las bases de su organización. Cada estado puede decidir si se une o no al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Si lo hacen participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos señalados en ella.

Conforme al Artículo 40 de la CPEUM, México es una Federación compuesta de Estados libres y soberanos. Los Estados se conforman de Municipios,

destacando así tres niveles de gobierno: Poderes Federales, Locales y Municipales, cada uno a su vez con su respectiva autoridad en materia tributaria:

1. A nivel Federal, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. A nivel Estatal, La Secretaría de Finanzas o la Tesorería Estatal.
3. A nivel Municipal, La Tesorería del Municipio.

Las potestades de la Federación y los gobiernos locales han llegado a acuerdos mediante la firma de convenios de coordinación fiscal, con la renuncia de la potestad constitucional de las entidades federativas para imponer tributos, a cambio de que la Federación les participe de la recaudación de impuestos federales.

Actualmente, en estos convenios se renuncia a la facultad de cobrar impuestos por sí mismos a nivel estatal y municipal. Esto, claro, a cambio de que la Federación les dé una parte de los impuestos federales. Como todos han firmado, los impuestos que más recaudan, el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, son administrados de forma federal (Cámara de Diputados, 1978).

Entonces, del propio objeto determinado por la Ley de Coordinación Fiscal, es el sentido de coordinar el sistema fiscal en México, implica que la Federación se encargue del manejo de los recursos recaudados por las haciendas públicas en sus ámbitos federal, estatal y municipal.

Puede señalarse que con esta Ley se fortalece y consolida la tendencia a simplificar y hacer más equitativo el sistema tributario nacional, pues promueve la eliminación de la concurrencia impositiva que existía cuando podía ser gravada una misma base tributaria por dos o más ámbitos de gobierno (Megchum, 2015).

La Ley de Coordinación Fiscal actúa con el fin de impulsar un federalismo coordinado y lograr los objetivos nacionales llevándolos a un federalismo fiscal con el que nos permita crecer en competencia y responsabilidades en cada uno de los niveles de gobierno para conservar un equilibrio en las finanzas públicas y optimizar

un control en el gasto público realizados para brindar mejores condiciones de vida a la sociedad mexicana.

2.2.2 Coordinación Fiscal entre los niveles de gobierno (Distribución de competencias)

La delimitación de facultades en materia fiscal, desde la Constitución, en un Estado federal, se ha convertido en una tarea sumamente compleja de realizar, pues es difícil satisfacer los intereses de la Federación y, al mismo tiempo, el de las entidades federativas, si se tiene en mente sobre todo determinar qué facultades necesita cada orden de gobierno para que ejerza mejor el gasto público.

La esencia de la Coordinación Fiscal entre los niveles de gobierno en México consiste en que la Federación y los estados pueden firmar convenios de coordinación fiscal, por medio de los cuales los estados se comprometen a limitar sus potestades tributarias a favor de la Federación, a cambio de obtener una participación en los ingresos fiscales federales (Serna, 2004).

En la federación mexicana, dada la convivencia de los tres niveles de gobierno con atribuciones, funciones y competencias concurrentes, es indispensable establecer el origen de los recursos disponibles para ellos. Los gobiernos locales¹³ deben de usar recursos propios provenientes de la recaudación de impuestos y derechos correspondientes (esta actividad implica autonomía o dependencia fiscal) y los expedidos por el gobierno central.

En la distribución de recursos entre los gobiernos, la estructuración de las relaciones fiscales resalta en un proceso más amplio; el traslado de una forma centralizada a otra descentralizada tiene que ver con el papel del Estado en la administración pública ya que otorgan recursos para que estados y municipios desarrollen las actividades establecidas por ellos mismos. Son varias las tareas aún

¹³ En el caso de México los gobiernos locales son los Estados y Municipios.

pendientes, sus escasos ingresos propios son deficientes según lo recaudado y hacen caer en un círculo vicioso de no generar lo que necesitan.

La coordinación fiscal entre los órdenes de gobierno esta descrita dentro de las leyes y ordenamientos fiscales del país; la Ley de Coordinación Fiscal es la ley encargada de determinar las potestades tributarias y los alcances del ejercicio del gasto de cada esfera de gobierno ¹⁴ (Ortiz, 1998).

Del mismo modo, la asignación de potestades tributarias a los tres ámbitos gubernamentales se establece en la Carta Magna, la cual no delimita, salvo ciertas excepciones; solamente se reservan ciertas materias a la federación y hay restricciones expresas a la potestad tributaria de los estados, por lo que tanto, la federación como los estados tienen la libertad constitucional para gravar las fuentes de ingresos que no se encuentren reservadas expresamente a alguno de los diferentes órdenes de gobierno, lo cual permite la concurrencia impositiva (Astudillo, 2005).

La competencia federal y la estatal para cobrar impuestos no está delimitada dentro de las leyes fiscales, por lo que las principales fuentes de tributación pueden ser gravadas por la federación, así como por las entidades federativas.¹⁵ Al revertir la dependencia financiera se garantiza a las entidades y municipios mayor autonomía respecto de su política fiscal y presupuestal.

Esto genera que la recaudación de las principales fuentes concurrentes, como el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), las determina el gobierno federal y luego participa de ésta a estados y municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, que es la base jurídica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Desde luego, el uso preponderante de este sistema de participaciones ha tenido resultados muy diversos. Así, con los años, ha habido avances importantes (Astudillo, 2005).

¹⁴ Fue promulgada en 1980 con el fin de simplificar la celebración de convenios entre la Federación y las entidades y federativas y simplificar la asignación de las transferencias.

¹⁵ Los municipios tienen autonomía política y administrativa, pero carecen de la potestad tributaria para determinar las contribuciones que formarán su hacienda. El artículo 115 Constitucional señala que "Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios.

Hay que tomar en cuenta que los ingresos tributarios en cuya administración participan los estados o los municipios, deben ser enterados a la Federación. Las autoridades estatales y municipales tienen la obligación de concentrar dichos recursos en la Secretaría de Hacienda, e informar periódicamente de lo recaudado; sin embargo, es posible que la Secretaría de Hacienda y el estado respectivo acuerden un procedimiento de compensación permanente, para que el estado retenga lo que le corresponde por concepto de las participaciones federales que le toque recibir (Serna, 2004: 33).

En tal sentido, la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la repartición de competencias en cada uno hacen que el federalismo fiscal sea constituido y delimitado. No obstante, es ineludible recoger las ventajas y beneficios que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha traído en la coordinación de los impuestos; es por ello que, a este nuevo esquema de reparto de competencias tributarias desde la Constitución, se adhiere a él dicho sistema de coordinación.

Los aspectos referentes a la coordinación fiscal en México y a la distribución de competencias nos conduce de una centralización del poder que otorgan las leyes fiscales a una descentralización a gobiernos autónomos; ambos términos son de suma importancia en la realización de las tareas conferidas a cada nivel de gobierno. Las funciones desempeñadas por estos sectores públicos a través de la centralización y descentralización fiscal implican el correcto funcionamiento de las finanzas públicas que a continuación se desmembran.

2.2.3 Descentralización y Centralización fiscal

En el marco del federalismo fiscal, la centralización corresponde a la acaparación de todos los recursos tributarios provenientes de ciertos impuestos y cargos que se realizan en consecuencia de venta de productos y prestación de servicios de empresas que desean vender en el país. La centralización muestra una mayor capacidad de técnica para administrar los impuestos y manejar la prestación de servicios públicos.

Esta centralización se concentra en el gobierno federal, el cual está dotado de competencias jurídicas que le dan las facultades de hacer y modificar leyes fiscales que hagan que el ejercicio financiero tenga un mejor desempeño de su papel dentro del país. La centralización está relacionada con las funciones clásicas que el sector público desempeña en un sistema económico y que consisten en la estabilización de la economía, la distribución de los recursos y su asignación de manera que aseguren una oferta apropiada de bienes y servicios.

Por otro lado, la descentralización hace referencia a un poder independiente para la toma de decisiones por las unidades descentralizadas que el poder central designa (gobiernos locales) para realizar ciertas actividades relacionadas al proceso fiscal plasmadas en la ley y de esta manera hacer funcionar sus finanzas públicas resultado de la recaudación de impuestos, al igual que la asignación y distribución de las cargas financieras entre el gobierno central y los gobiernos locales. La descentralización en los gobiernos locales implica la dotación de personalidad jurídica y responsabilidad propia de las actividades conferidas por las leyes federales.

La descentralización fiscal distribuye o dispersa funciones como lo es la recaudación de impuestos, poderes asignados a las instituciones recaudadoras, personas encargadas de tareas como creación de políticas de ingresos, o cosas fuera de una ubicación o autoridad central. Si bien la centralización, especialmente en el ámbito gubernamental, es ampliamente estudiada y practicada, la descentralización puede considerarse como un proceso social de transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones intermedias y locales.

Por lo tanto, la descentralización es la creación o fortalecimiento (Financiero o legal) de unidades subnacionales de gobierno autónomas e independientes del gobierno central (Pineda, 1994). Los gobiernos locales tienen, en este caso, la facultad legal de recaudar sus propios fondos para cubrir su presupuesto de gasto y no son unidades administrativas subordinadas al gobierno central.

En este contexto, el poder central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que, por su naturaleza nacional y movilidad, rebasan el ámbito local o regional y que de no reconocerse de esta manera provocarían serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos (Díaz, 2002: 2).

Es necesaria la descentralización fiscal para reequilibrar el sistema federal mexicano, planteando claramente las responsabilidades y los atributos de cada nivel de gobierno y para que las relaciones fiscales intergubernamentales se den en términos de cooperación y subsidiariedad, y no de sumisión y clientelismo como en el pasado.

Es así como el federalismo fiscal se plantea como objetivo fundamental establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de estos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

El federalismo fiscal se basa en todo un sistema en el cual la repartición de competencias y de recursos son su más importante tarea para hacer funcionar el modelo federal del país. Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta que el federalismo fiscal es un punto fundamental para llegar al amplio campo de las finanzas públicas que se abordarán en el siguiente apartado y que son el último nivel con el que cuenta el sistema fiscal para el correcto manejo de los recursos públicos.

2.2.4 Actuación del municipio dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El proceso de descentralización fiscal que se implementa en México ha logrado fortalecer las relaciones fiscales intergubernamentales del país y reforzar su Sistema de Coordinación Fiscal, como lo expresado en el capítulo anterior con el tema de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) herramienta fundamental para

la descentralización y reforzamiento de la gobernanza. Las principales medidas adoptadas son el aumento de las Participaciones federales a estados y municipios, la liberación de algunas fuentes tributarias federales a estos, y la transferencia de recursos y funciones federales de gasto.

Dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal el municipio se encuentra inmerso en una descentralización, ya que, para la satisfacción del bien común, este ente gubernativo tiene a su cargo los bienes y servicios conferidos en las leyes fiscales del país, y se coordina con el gobierno Estatal y Federal para efectuar sus gastos.

A través de la participación de las entidades o estados en el Sistema de Coordinación, el municipio ha recibido atribuciones federales con carácter de colaboración administrativa hacia el ámbito federal, lo cual aunado a las participaciones federales que se destinan al municipio, y la derogación o suspensión de que han sido objeto la mayoría de las contribuciones municipales, hacen que este espacio de gobierno también forme parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (Pérez y González, 2015).

La importancia del proceso descentralizador resalta en el otorgamiento a estados y municipios de mayores recursos económicos mediante la liberación de fuentes tributarias y con la transferencia de recursos federales, por sí mismas todas estas medidas han tendido a fortalecer los instrumentos de coordinación intergubernamental, particularmente al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, donde han sido abordados muchos de los aspectos de su implementación.

La redistribución de atribuciones y facultades de derechos y obligaciones en la recaudación fiscal y el gasto público, logro un mayor beneficio social y económico dentro de sus administraciones y, sobre todo, repercusiones positivas para el país. De esta manera se le reconoce a este sistema una mejor atención de las necesidades sociales a través del proceso de descentralización de recursos y de actividades hacia el último nivel de gobierno.

Dentro de este Sistema de Coordinación Fiscal, se da un proceso de fortalecimiento de autonomía fiscal al municipio mediante la devolución de responsabilidades en materia de imposición y gasto, el aumento de las transferencias y la mejora de la cooperación administrativa entre los tres niveles, lo que implicó un proceso continuo de modificación y mejoramiento (García, 2011).

Los municipios, de acuerdo con este sistema de coordinación, cuentan con fondos de participaciones y aportaciones con criterios generales para su distribución, a partir de los cuales sean los propios gobiernos locales quienes determinen la forma de distribución en el ámbito de sus competencias; esto resulta conveniente para llevar a cabo proyectos y efectuar programas sociales.

Entonces, el municipio ha tenido gran influencia dentro de este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que es el nivel de gobierno que interactúa directa y constantemente con la mayoría de los habitantes del país, y que es necesario que se tome en cuenta en niveles superiores para que obtenga transferencias y aportaciones de recursos para que pueda cumplir con las tareas que le fueron asignadas para el mejoramiento de la vida en sociedad.

Es por ello que resulta relevante las interacciones que hace el gobierno municipal con los otros dos niveles, porque gracias a esa coordinación fiscal, se atienden de manera adecuada las necesidades públicas, además de que hay un nivel de transparencia y rendición de cuentas y se crean lazos de apoyo para hacer crecer las finanzas públicas, de igual manera se encarguen de no caer en un déficit fiscal que les obstruya el paso para llegar a un crecimiento y desarrollo económico.

Parte de las atribuciones descentralizadas con las que cuenta el gobierno municipal, están plasmadas dentro de su hacienda que se encarga de llevar a cabo gran parte de su ejercicio fiscal y que da mayor rigurosidad a su personalidad de autoridad; estos aspectos referentes a la hacienda pública municipal se desglosan en los siguientes apartados para dar cabida a las finanzas públicas locales.

2.3 Hacienda Pública Municipal

Dentro de las finanzas públicas locales, hay elementos (más allá de sus componentes) que son necesarios tener en cuenta al momento de hablar sobre ellas, la más importante en este tema es la hacienda pública que manejan los gobiernos locales; en este caso los gobiernos municipales.

La Hacienda Pública Municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica (INAFED, 2004).

Esta resulta de una gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes con lo que cuente o pueda contar un gobierno municipal, en un momento dado, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región y entidad federativa.

Para cubrir las necesidades públicas dentro de un municipio es necesario que los Ayuntamientos recauden, gestionen y apliquen recursos públicos conforme a la legislación correspondiente, por lo que una eficiente administración financiera es fundamental para que una institución pública pueda lograr sus objetivos.

La administración financiera municipal se ejercerá de manera planificada, lo que significa definir los objetivos y las metas que la Alcaldía del Municipio se propone alcanzar y la estrategia a establecer para alcanzar las metas, en cuanto se refiere a la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio. Es así que el fortalecimiento municipal, implica la descentralización y redistribución de funciones y responsabilidades en el marco de la autonomía municipal y la adopción de un gran número de decisiones públicas en el municipio.

La Hacienda pública municipal, tradicionalmente, se entiende compuesta de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones que le sean determinados por la Legislatura Local, las participaciones y otros ingresos que perciban, así como las erogaciones que realicen; pero derivado del aspecto dinámico de la función

hacendaria, esta comprende cuatro funciones: Ingreso, Egreso, Deuda Pública y Patrimonio; en virtud de constituir los elementos esenciales de la actividad financiera pública (INAFED, 2004). Un adecuado manejo de la administración financiera en los municipios es fundamental para su desarrollo, y así pueda lograr su misión; esto conlleva claridad en la obtención de los ingresos y planificar su correcta ejecución en favor de la población y de su territorio.

El Ayuntamiento a través de su hacienda pública municipal constituye la administración financiera, la cual tiene como principal propósito, generar la información necesaria para la toma de decisiones sobre el uso de los recursos y planificar la ejecución de los ingresos que concibe. Entonces este nivel de gobierno tomando en cuenta estas implicaciones dará resultados eficaces y mantendrá a la población en estabilidad, ya que al hacer un efectivo reparto de recursos dentro de cada órgano que lo conforma, se podrán realizar las tareas que cada uno tiene conferidas; todo esto con respaldo al marco jurídico que la hacienda municipal conlleva, y que se describe en las partes siguientes.

2.3.1 Marco Normativo de la Hacienda Pública Municipal

En México, el sistema hacendario de los municipios está conformado por un conjunto de normas legales y administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas que rigen el destino de estos recursos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción IV establece que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.” (2019)¹⁶.

La hacienda de los municipios está compuesta principalmente por los siguientes elementos: Patrimonio propio, Bienes muebles e inmuebles que

¹⁶ Última reforma publicada DOF 06-06-2019

pertenecen al Municipio, Contribuciones e ingresos, Participaciones federales, Aportaciones (Ramo 33)¹⁷ e Ingresos extraordinarios. Las leyes y normas que rigen la Hacienda Pública Municipal, según el INAFED (2004), son las que a continuación se describen (Tabla 2):

Tabla 2: Normatividad en la Hacienda Pública Municipal

Ley o Norma que rige a la Hacienda Pública Municipal	Características
Ley de Coordinación Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> -Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno. -Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la Federación otorga recursos a Estados y Municipios. -Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
Ley de Ingresos Municipales	<ul style="list-style-type: none"> -Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de Ley de Ingresos y enviarlo al Congreso Local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la constitución local. Determinan los montos específicos de acuerdo con el supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecidas en la Ley de Hacienda Municipal. Es decir, establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.
Presupuesto de Egresos de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> -Regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina, la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.
Las Constituciones Políticas Estatales	<ul style="list-style-type: none"> Contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los ayuntamientos. Se refiere a: <ul style="list-style-type: none"> -La conformación de la Hacienda Municipal. -La facultad del Congreso Local de revisar y aprobar la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública de los municipios de su entidad. -La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INAFED (2004: .2-4)

¹⁷ Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública, Programas alimenticios y de asistencia social, Infraestructura educativa.

Tabla 2 (Continuación). Normatividad en la Hacienda Pública Municipal

Ley o Norma que rige a la Hacienda Pública Municipal	Características
Ley Orgánica Municipal	-Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quiénes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.
Ley de Hacienda Municipal	Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en: -Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio. -Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales, responsables de su manejo.
Ley Estatal de Deuda Pública	-Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del Congreso Local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INAFED (2004: 2-4)

El Marco jurídico de la hacienda del Municipio es la serie de leyes, reglamentos y normas que delimitan el ejercicio del gobierno y son el cimiento sobre el cual se apoya, orienta y da sentido a la gestión pública. La normatividad jurídica debe estar en observancia permanente y realizar las adiciones o reformas convenientes, para que sean efectivas en su aplicación, y satisfacción de la sociedad y el Estado de derecho.

Hay que resaltar, en este sentido, que la hacienda municipal proporciona los instrumentos legales para la toma de decisiones económicas del Sector Público en el municipio. Es una parte sobresaliente de la práctica de la actividad financiera pública y proporciona normas que tienen en sí mismo valor económico de la actividad financiera del Estado, de los ingresos y gastos públicos, es decir de la obtención de recursos públicos, de su gestión y empleo.

El municipio se encuentra inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles y a su vez que respaldan a su propia hacienda pública. La actividad pública como la administración municipal

están integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, no necesariamente rígida. A la fecha, el artículo 115 Constitucional ha seguido modificándose para tener un nuevo papel en el sistema jurídico y político mexicano en aras de garantizar el cumplimiento de los fines para los que ha sido creado.

Finalmente, en otro punto, hay que reconocer que existe una estructura que da soporte al cuerpo de la hacienda municipal, además de la parte jurídica, tiene que ver con diferentes elementos y funciones que son necesarios para su adecuado manejo y que además son parte importante del ejercicio fiscal del municipio, y que es preciso mencionar; por lo cual es tema que se desglosa en el siguiente apartado.

2.3.2 Elementos de la Hacienda Pública Municipal

Para hacer funcionar a las finanzas públicas municipales, la hacienda municipal se estructura con ciertos elementos que son indispensables tomar en cuenta; los elementos que constituyen a la hacienda municipal son los ingresos, gasto público, patrimonio, deuda y cuenta pública.

Dichos elementos, o partes de las que se compone este órgano administrativo, comprenden todas las actividades relacionadas con la ejecución de los ingresos, el ejercicio de los egresos y la ejecución de las operaciones relacionadas con la captación del financiamiento y el servicio de la deuda, que realizan las instituciones públicas. A continuación, se describen los elementos que conforman la hacienda municipal con base en la explicación de diversos autores (Tabla 3):

Tabla 3. Elementos que conforman la Hacienda Pública Municipal

Rubro	Definición o concepto	Clasificaciones
Ingresos	Son todos los proventos (producto, venta), frutos o productos que el Municipio obtenga en el ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución y las leyes nacionales, los establecidos mediante ordenanzas y los derivados de la gestión de su patrimonio, o por cualquier otro título legítimo (Crespo, 2009).	<p><u>-Ingresos ordinarios.</u> Se perciben en forma constante y regular durante el año.</p> <p><u>-Ingresos extraordinarios.</u> Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc. (Crespo, 2009).</p>
Gasto Público	Son las erogaciones efectuadas por el gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos (INAFED, 2004).	<p><u>-Corriente:</u> son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros.</p> <p><u>-De inversión:</u> recursos destinados para la construcción de obras públicas, así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras.</p> <p><u>-De deuda:</u> Son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros contradices por el Ayuntamiento, mediante empréstitos (INAFED, 2004).</p>
Patrimonio	Conjunto de propiedades, recursos materiales y de infraestructura que posee el municipio. Estos bienes sirven al ayuntamiento para la correcta prestación de los servicios que requiere la comunidad; en el caso de sus recursos naturales, para explotarlos adecuadamente en provecho de obras municipales y de la población (Olmedo, 1997).	Sin Clasificación

Fuente: Elaboración propia con base en los autores Crespo 2009, INAFED 2004, Olmedo 1997 y Chapoy 2016.

Tabla 3 (Continuación). Elementos que conforman la Hacienda Pública Municipal

Rubro	Definición o concepto	Clasificaciones
Deuda Pública Municipal	La deuda pública local -estatal o municipal- es el conjunto de obligaciones contraídas por un estado o una de sus subdivisiones políticas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito. La deuda pública local permite ampliar los ingresos presentes para hacer frente en forma inmediata a las exigencias de la comunidad (Chapoy, 2016).	Sin Clasificación
Cuenta Pública Municipal	La Cuenta Pública es el informe que los ayuntamientos y los entes públicos municipal rinden por conducto de su respectivo presidente municipal, la cual manifiesta información económica, patrimonial, presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestre los resultados de la ejecución de la ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos (INAFED, 2004).	Sin Clasificación

Fuente: Elaboración propia con base en los autores Crespo 2009, INAFED 2004, Olmedo 1997 y Chapoy 2016.

Los elementos que constituyen a la hacienda pública se encargan de identificar los objetivos del gobierno y la forma en cómo se pueden lograr éstos con la disponibilidad de recursos financieros a través de la administración pública municipal. Una buena administración de la hacienda pública municipal buscará la sustentabilidad en sus finanzas y la promoción del desarrollo en la comunidad.

Todo este conjunto de componentes son utilidades que entran a las arcas del gobierno que apoyan al desarrollo del país, sin embargo, entran en el rubro de los recursos financieros, teniendo como fin al sustento de los gastos en general en la integración presupuestal del Estado, como son pago del personal de la operación y administración pública, lo diferentes programas de apoyo a los ciudadanos, servicios públicos, etc.

Con respecto a lo anterior, la hacienda pública municipal que constituye a las finanzas públicas locales consta de partes que se conectan y crean el sistema fiscal

dentro de este último nivel de gobierno. Por consiguiente, no hay que dejar de lado las fuentes de ingresos con los que el municipio cuenta para concluir con este ciclo de vital importancia en esta disciplina y los alcances que se tiene para llegar a cumplir todos los objetivos y metas que se han planteado; lo que prosigue en la siguiente sección es precisamente analizar esos alcances que tiene la hacienda pública para saber que tanto le es permitido hacer dentro del ayuntamiento en respecto con los recursos que percibe.

2.3.3 Alcances de la hacienda municipal

El gobierno municipal en México ha tenido cierta limitación para gobernar, ya sea porque en muchos casos no cuenta con los recursos necesarios, o porque los servidores públicos no son capaces de poner en práctica las funciones que deben realizar. A pesar de las atribuciones conferidas por la Constitución mexicana, el municipio, tiene limitantes para lograr el desarrollo, crecimiento y bienestar de la sociedad local. Es por ello que en este aspecto la hacienda pública municipal debe intervenir, pero teniendo en cuenta cuales son los alcances que posee derivados de esas limitaciones.

El manejo de las finanzas públicas dentro del ámbito municipal comprende una serie de alcances, en su hacienda, que permitan la sostenibilidad y la disposición acertada de recursos; además, de controlar todos los bienes que ingresen y egresen de la misma para disponerlos y hacerlos circular de la forma más eficiente posible, y así, el ayuntamiento cumpla con sus obligaciones.

Referente a los ingresos que obtiene la hacienda municipal, ellos tienen gran influencia en el aspecto de qué tanto le permitan realizar, ya que en muchos casos el recurso es escaso y por consiguiente las limitaciones son aún más dentro del ejercicio fiscal, y la hacienda del municipio como órgano administrativo no podrá hacer todo lo que haya planeado hacer.

Es necesario entonces enfatizar en que en México existen diversas modalidades de financiamiento municipal; el impuesto predial es la base de los ingresos propios del municipio, pero de igual manera existe todo un sistema de participaciones y aportaciones producto del sistema federal mexicano.

En las distintas modalidades de financiamiento que otorgan recursos económicos al municipio¹⁸ tendrán que ver directamente con que tanto pueda, o no, hacer la hacienda municipal durante su administración en un ayuntamiento, si de verdad pueda gestionar proyectos y programas o tenga que buscar estrategias para cubrir esas necesidades. Con todo esto, se hace referencia a que tanto va a trabajar el órgano fiscal del municipio y que resultados arrojará al cabo de su administración.

Los alcances que tiene la hacienda pública municipal son los que se estipulan en las leyes hacendarias (crear su propio cuerpo jurídico al ser un ente autónomo, el poder recaudar por sí mismo impuestos, y obtener financiamiento del poder central para contribuir a su ejercicio fiscal, entre otros), lograr recaudar todo lo que este en sus facultades bajo sus condiciones para brindar bienes y servicios a la población, y generar y mantener un ambiente de finanzas públicas sanas.

De igual manera, la hacienda municipal tendrá en sus alcances la capacidad técnica de diseño y ejecución de mayores recursos de origen local aportados por agentes diversos. Mientras más recursos aporta la comunidad local, mayor es la probabilidad de éxito de la inversión y mejor será su mantenimiento (INAFED, 2004). Es decir que la hacienda municipal tendrá que velar por aumentar los niveles de ingresos al municipio y así cumplir sus objetivos como ya se ha mencionado anteriormente.

Es así como, la asignación óptima de potestades tributarias y una adecuada repartición de recursos por parte de la hacienda municipal a cada institución interna del ayuntamiento darán pauta a una eficiente labor para cumplir sus tareas; de esta

¹⁸ Participaciones Federales (Ramo 28), las Aportaciones Federales (Ramo 33), las Participaciones Estatales, los Ingresos Propios (principalmente la recaudación del impuesto predial y del agua), otros programas federales, la deuda y otras fuentes como pueden ser las provenientes de organismos de cooperación internacional (INAFED, 2004).

manera se verá un apropiado ejercicio fiscal en el municipio y se alcanzará los niveles de eficacia que este órgano administrativo busca.

Lo importante es tener claro que los órganos fiscales dentro de un ayuntamiento son personajes claves para llevar a cabo un buen manejo de las finanzas públicas y de los recursos con los que se dispone para llegar al bien común a partir de la eficaz implementación de los servicios públicos, pero en ocasiones hay limitantes que afectan su funcionamiento, por ello es necesario analizar que tanto se puede hacer con los recursos que llegan a este órgano fiscal en el municipio.

Para finalizar este capítulo, en síntesis, la Constitución mexicana garantiza diversos derechos y obligaciones al gobierno municipal; el conocimiento del ordenamiento jurídico y más específicamente de las leyes que regulan al Municipio mexicano, es de suma importancia para que este lleve una vida regulada en materia fiscal o en cualquier otro aspecto, pero también para el ciudadano que se interesa por conocer las atribuciones que la autoridad local puede ejercer.

Las leyes generales, como lo son la Ley de Ingresos, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal, etc., códigos fiscales, y las constituciones estatales, son parte importante de la vida jurídica de este ente gubernativo. Dentro de ella se establecen las tareas que el municipio debe hacer y que a su vez debe coordinarse con los demás niveles de gobierno para hacer otras más.

Para el ejercicio del poder público en los estados, el municipio se erige como una forma de descentralización política y tiene el carácter de ámbito de gobierno, es una organización política dotada de poderes y facultades que le autorizan a autogobernarse. El municipio es el nivel donde se dan las relaciones más cercanas entre los ciudadanos y el gobierno, es un ente cuyas autoridades son electas directamente por los ciudadanos y tiene atribuidas diversas competencias; ordena y dirige a la comunidad local.

El gobierno municipal es parte de la organización administrativa porque se trata de un ente que tiene personalidad jurídica propia a la que se le otorgan facultades para la prestación de servicios públicos, la promoción del desarrollo, la

protección del orden público y la realización de diversas tareas administrativas encaminadas a satisfacer los intereses generales y las necesidades colectivas.

Es así como, sus funciones fiscales, aunadas a una autonomía administrativa y un buen manejo de sus recursos, crearan las bases para que pueda mantener en equilibrio en sus finanzas públicas y de esta manera pueda crecer y desarrollarse económicamente. Todo lo aquí expuesto es, en teoría, el “deber ser” de la administración municipal en materia fiscal, y que en el “ser” se deberá aplicar de manera integral para que así los resultados de su ejercicio fiscal sean viables, eficaces y efectivos.

Capítulo III Propuesta para la reestructuración del sistema recaudatorio del municipio de Tepetlaoxtoc

Las finanzas públicas es un tema importante dentro de la administración pública en los diferentes órdenes de gobierno, ya que son el pilar que distribuye, controla y supervisa a la actividad económica del país. En lo que concierne a los gobiernos locales, el municipio es un ente que se debe preocupar por conservar sus finanzas públicas en un estatus sano, sin embargo, hay casos en donde los municipios no llevan un buen control de ellas y lamentablemente todo el sistema fiscal se ve afectado.

A consecuencia de que el municipio, en algunos casos, no lleve adecuadamente el proceso de recaudación de impuestos tiende a caer en un déficit fiscal, como el municipio de Tepetlaoxtoc, y es complicado poder dotar de servicios públicos de calidad a los pobladores, lo que provoca que la administración fiscal de este nivel de gobierno funcione ineficazmente. Situación similar es la que atraviesan muchos municipios en México, en específico los municipios del Estado de México, que dejan en segundo plano crear estrategias para poder obtener más recursos propios y así hacer funcionar su ciclo fiscal. El municipio de Tepetlaoxtoc es uno de ellos.

Bajo esa premisa, surge el interés por indagar si este municipio sufre de un déficit fiscal, y la labor en este capítulo será hacer un diagnóstico de la situación fiscal en la que se encuentra el municipio. Posteriormente se realizará una serie de recomendaciones propuestas por los investigadores; estas recomendaciones nacen después de identificar los principales problemas del municipio y se desarrollaran con base en propuestas que ya se han aplicado anteriormente en otros estados y/o municipios y se hayan obtenido resultados eficaces, igualmente se basaran en la reflexión de la literatura disponible, así de esta manera se pretende combatir este problema si es que lo hay.

En este capítulo, que es la última parte de la investigación, se considerará en qué estado se encuentran las finanzas públicas del municipio de Tepetlaoxtoc. Después, al saber que problemas se identifican, se le dará una posible solución al

problema que es uno de los más comunes en la administración pública, principalmente en la de los municipios, con las recomendaciones que se sugieran en los próximos apartados.

3.1 Entorno fiscal del municipio

Dentro del sistema federal mexicano, los municipios tienen a su cargo el cumplimiento de tareas y actividades que sin duda son de gran valor para que este nivel de gobierno cumpla sus objetivos (dotar de eficientes servicios públicos a la población, mantener una adecuada comunicación entre gobierno y ciudadanía y alcanzar el bien común). Entre estas atribuciones hay que considerar en los primeros lugares su desempeño fiscal, que además de transparentar el manejo de los recursos públicos, dan la posibilidad de conocer la eficiencia de su uso por parte de la administración en turno.

En esta parte, cobra importancia las evaluaciones al desempeño fiscal de gobiernos locales ya que, en la realidad, los resultados del manejo de recursos públicos y la eficiencia recaudatoria de los municipios mexicanos difieren. Existen municipios tanto de muy alto como muy bajo desempeño fiscal. Esto generalmente se debe a que existen problemas en las haciendas públicas locales como la baja recaudación de ingresos propios, deficiencias en el sistema de cobro, desactualización de bases catastrales o por generar inconformidades con la población. Todo esto genera una alta dependencia hacia las transferencias y aportaciones de niveles de gobierno superiores con el fin de garantizar su solvencia económica, ya que cualquier desequilibrio les afecta en gran medida.

Según el Instituto Hacendario del Estado de México (IHEM), numerosos estudios sobre la incapacidad de los municipios para ser eficientes en la recaudación del impuesto predial y el pago por suministro de agua sugieren variables cuantitativas y cualitativas de diversa índole, entre las más importantes destacan, según el IHEM:

Desconfianza en la autoridad por parte de la ciudadanía; un deficiente y obsoleto sistema catastral; pereza fiscal de los municipios en virtud de delegar sus responsabilidades apoyadas por las transferencias federales; medidas laxas de sanción por parte de los ayuntamientos hacia los evasores fiscales; condonaciones de multas; y recargos de los ayuntamientos, en pro de ganar adeptos políticos; desilusión de la población por no ver reflejado y manifiesto el impuesto pagado, en obras e infraestructura; despilfarro de los recursos en costosas campañas políticas, entre otras (2012: 1).

Dentro de los municipios es importante hacer una evaluación sobre su desempeño fiscal para que de esta manera se pueda saber qué tipo de problemas se perciben y encontrarles soluciones precisas, ya sea por problemas de recaudación o por una inadecuada administración de los recursos; como lo menciona Ramírez “el redescubrimiento de la administración, la irracionalidad financiera y la inadecuada supervisión de las autoridades financieras, es lo que podemos llamar la inadecuada administración que ha producido la crisis financiera actual” (2011: 121).

Para brindar atención al problema es necesario plantear una serie de propuestas al órgano recaudador del municipio para que pueda aplicarlas y atacar el problema de raíz, brindando herramientas para disminuir el déficit fiscal, siendo esta la tentativa solución a los problemas recaudatorios y fiscales que sufren los municipios, motivo por el cual no se satisfacen completamente las necesidades de los gobernados.

En este contexto, el municipio de Tepetlaoxtoc se suma a la lista de los municipios del Estado de México que cuentan con problemas dentro de su administración fiscal¹⁹. Es importante resaltar que este municipio se enfrenta a grandes desafíos como lo es incrementar de manera eficiente la recaudación tributaria; dar eficiencia a la inversión de esos recursos; plantear una administración adecuada en cuanto a la prestación de servicios públicos y la focalización del gasto en búsqueda de mayor equidad social en función del desarrollo local.

¹⁹ Con base en el reporte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) 2017, hay 47 municipios del Estado de México sin eficiencia recaudatoria, entre ellos se encuentra el municipio de Tepetlaoxtoc. Se observó que en estos 47 municipios no hay mejoras en sus niveles de recaudación entre 2016 y 2017.

Dichas cuestiones son barreras que impiden que el municipio se desarrolle eficientemente en el ámbito fiscal, donde prevalece una endémica escasez de recursos. Esta escasez se da principalmente por motivos administrativos, los cuales no han sido atendidos y cada vez más se van dando de manera frecuente como lo es una probable limitada profesionalización y capacitación de sus servidores públicos, en donde estos funcionarios no son capaces de proponer medidas para que el municipio pueda crecer fiscalmente, aunado a la carencia de tecnologías de la información y comunicación (TIC) adecuadas para procesar las demandas de sus ciudadanos, entre otros aspectos.

Para el OSFEM, la situación financiera del municipio es ineficiente para que se puedan realizar actividades encaminadas a cumplir con los objetivos planteados en el plan de desarrollo municipal y para que el municipio alcance los niveles necesarios de estabilidad económica y dote de servicios eficientes a la población, pero antes de considerar que el municipio es un ente que no puede valerse por sí mismo, se tendrá que revisar sus características socioeconómicas y administrativas para saber si el problema viene de alguno de esos dos aspectos. Estos rubros se consideran en los siguientes apartados donde se estudian desde una perspectiva descriptiva.

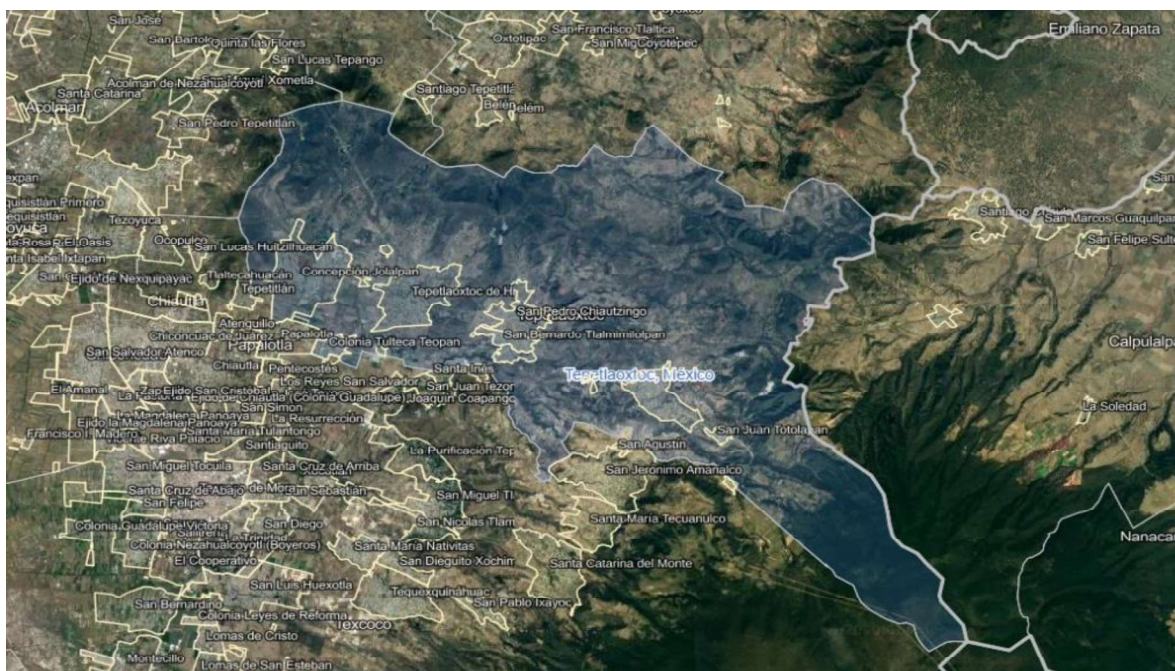
3.1.1 Características Socioeconómicas de Tepetlaoxtoc

Las datos sociales y económicos de un municipio pueden contribuir a saber acerca de problemas que haya dentro de su administración, puesto que el número de habitantes, las actividades económicas que se desarrollen dentro de él y su nivel de desarrollo, son variables que afectan directa e indirectamente a que se propicien problemas de recaudación de impuestos y de déficit fiscal. Es por ello que a lo largo de este apartado se describen las características socioeconómicas del municipio de Tepetlaoxtoc.

El municipio de Tepetlaoxtoc se localiza en el extremo oriental del Valle de México, limita al norte con los municipios de San Martín de las Pirámides y Otumba;

al sur con Papalotla y Texcoco; al este con los estados de Tlaxcala y Puebla; al oeste con los municipios de Acolman y Chiautla. Su distancia aproximada a la capital del estado es de 100 kilómetros. Tiene una extensión de 172.38 kilómetros cuadrados lo cual representa el 0.82% de la superficie estatal (INAFED, 2018). La ubicación geográfica del municipio se encuentra representada en la Imagen 1.

Imagen 1. Ubicación geográfica del municipio de Tepetlaoxtoc



Fuente: Mapa satelital de Tepetlaoxtoc INEGI, 2010.

Uno de los elementos necesarios dentro del análisis socioeconómico del municipio es el porcentaje de hombres y mujeres que lo habitan, que de acuerdo con el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM) 2016, Tepetlaoxtoc cuenta con 30 680 habitantes, como lo muestra a continuación (Tabla 4):

Tabla 4. Género y cantidad de habitantes en el municipio de Tepetlaoxtoc

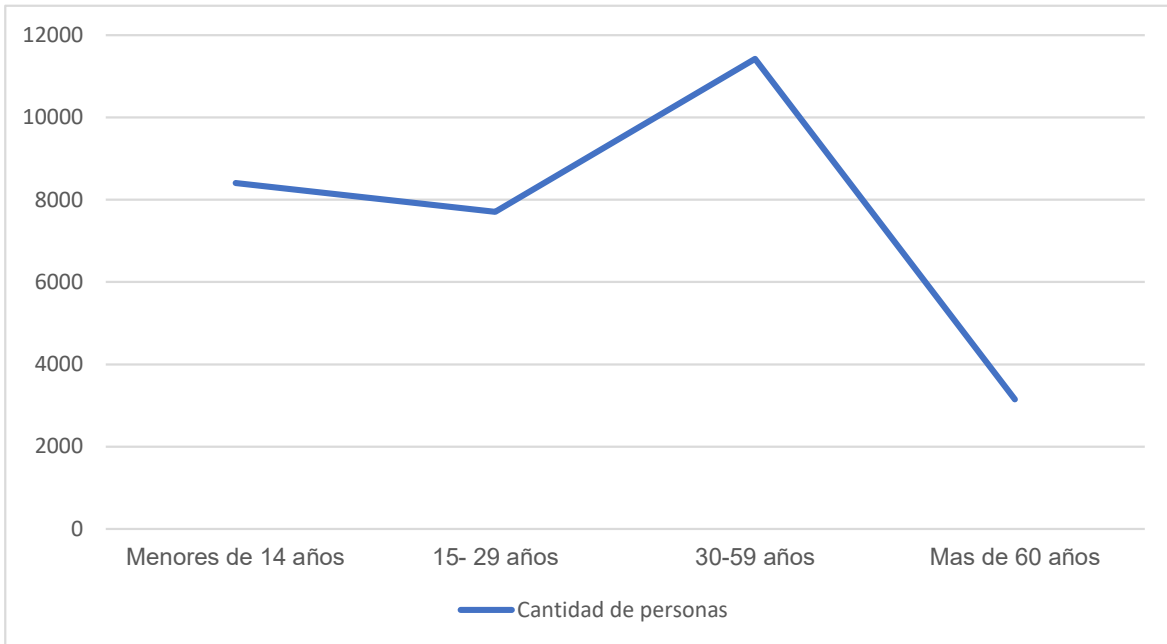
Género	Cantidad de personas	% de la población total
Hombres	15, 108	49.24%
Mujeres	15, 572	50.76%
Total	30, 680	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del IGECEM, 2016.

Conforme al total de habitantes, la población es mayoritariamente joven, los menores de 14 años representaban el 27.39%, poco menos de un tercio de la población; el 25.12% de sus habitantes tiene de 15 a 29 años, es decir, la proporción de jóvenes supera el 52.51% de los habitantes; mientras que la población en el rango de 30 a 59 años representa el 37.22% y únicamente, el 10.25% del total de la población es mayor de 60 años (IGECEM, 2016).

Estos porcentajes son representados en la Grafica 1. De las edades de los habitantes en Tepetlaoxtoc, que a continuación se muestra, con el fin de saber el porcentaje de la población que está en edad de poder laborar para generar ingresos (Población Económicamente Activa) y cuál es el porcentaje de la población que no lo está (Población Económicamente Inactiva), ya que este último es un dato que para esta investigación no es necesario tomar en cuenta.

Gráfica 1. De las edades de los habitantes de Tepetlaoxtoc.

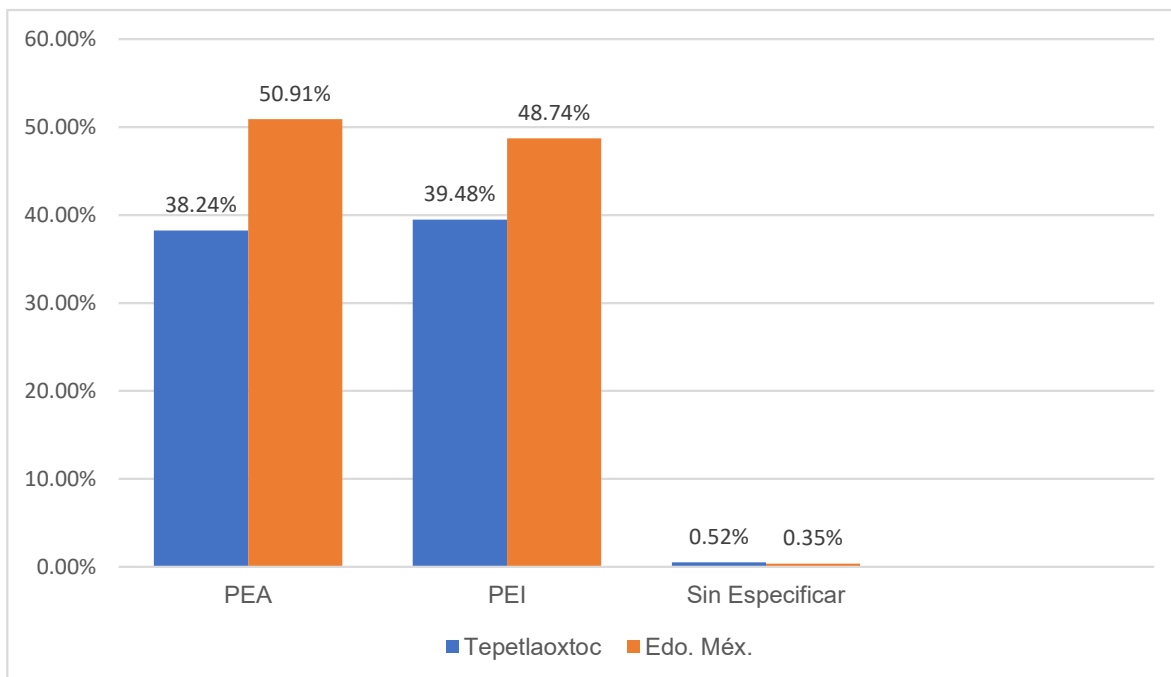


Fuente: Elaboración propia con información del IGECEM, 2016.

La Población Económicamente Activa (PEA), hace referencia a las personas de 12 o más años que, conforme al IGECEM (2016), realizaron algún tipo de actividad económica (población ocupada) o bien buscaron incorporarse a algún empleo (población desocupada), el municipio tiene 38.24%, es decir, se encuentra por debajo del nivel estatal, ya que el porcentaje estatal es de 50.91%. Estos datos expresan el porcentaje de la población que se encontraba laborando, lo cual provoca que los contribuyentes cuenten con el recurso para contribuir en el gasto del municipio y así éste se vea beneficiado.

De igual forma, la Población Económicamente Inactiva (PEI), es la que no tiene ninguna actividad económica, representa una parte considerable del total de la población, ya que el 39.48% del municipio se encuentra en dicha situación, mientras que este índice a nivel estatal es de 48.74%, por lo que se encuentran por arriba del promedio estatal. Estos datos estadísticos se representan para su mejor interpretación en la siguiente gráfica, comparando los datos del municipio con los datos del Estado de México:

Gráfica 2. Población Económicamente Activa e Inactiva: Tepetlaoxtoc en comparación con el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con información del IGCEM, 2016 y COESPO, 2018²⁰.

De la información referida en la gráfica de población económicamente activa e inactiva, se podría pensar que esta población está en condiciones de pobreza y de forma acumulada alcanzarían en conjunto un 49.26%, casi dos terceras partes del total de habitantes del Municipio, pero la realidad es que las estadísticas del PEA del municipio no se encuentran muy debajo del rango estatal, entonces se deduce que Tepetlaoxtoc es un municipio solvente y la población ocupada cuenta con los recursos suficientes para poder cubrir todos sus gastos de manera parcial, esto incluye el pago de impuestos.

Según datos del INEGI (2015), del porcentaje de las personas económicamente activas, el 29.06% ganan de 2 hasta 5 salarios mínimos, lo que se puede señalar que este grupo está en un estado de ligera solvencia, y el grupo que se considera como solvente es el que percibe de 5 hasta 10 salarios mínimos y

²⁰ De acuerdo con información del IGCEM y COESPO la categoría SIN ESPECIFICAR hace referencia a la población que no se encuentra en alguna clasificación.

representan apenas el 3.10% y finalmente el grupo que percibe más de 10 veces el salario mínimo es el de gran solvencia y es del orden del 1.25%, las personas que no saben cuánto es lo que perciben representan un 5.69%.

Tomando en cuenta esta información arrojada por el INEGI, cabe señalar que la propuesta para reducir el déficit fiscal que se pretende desarrollar en este municipio es técnicamente viable. Los ciudadanos se colocan en un nivel medio en su estatus económico derivado de las actividades laborales que realizan, es decir que, como ya se mencionó, los habitantes tienen los recursos para poder pagar sus impuestos.

Ahora bien, el municipio resalta con diferentes actividades económicas que conforman parte del ingreso económico tanto para los habitantes como para el órgano fiscal del ayuntamiento a través del cobro de impuestos, y que brinda empleo a muchos habitantes, dichas actividades económicas se traducen en unidades económicas, que son las que a continuación se desglosan (Tabla 5).

Tabla 5. Principales actividades económicas en Tepetlaoxtoc.

Actividad económica	Número de establecimientos en el municipio
Granjas Avícolas	7
Fabricas (alimentos/ muebles/ productos sanitarios)	100
Minas de explotación de recursos naturales	24
Establecimientos manufactureros (Actividad maquilaria, aserraderos, trabajos artesanales de barro y textiles)	53
Negocios informales	1001
Establecimientos de producción rural ²¹	1,318

Fuente: Elaboración propia con información del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas INEGI, 2015.

²¹ Establecimientos de producción rural: 19% eran de ganado bovino, el 36% era de ganado porcino y el 8% correspondía al ganado caprino; el 27% correspondía a otros diversos establecimientos (INEGI, 2015).

En este aspecto el municipio de Tepetlaoxtoc conserva características económicas de tipo semiurbano debido al tipo de actividades expresadas anteriormente; la estructura económica de este municipio contribuye a la generación de riqueza propia, así como su participación en el valor agregado nacional. Cabe mencionar que estas unidades económicas se conservan actualmente y han surgido nuevos establecimientos que se estarán cuantificando en los próximos censos del INEGI.

Debido a sus características socioeconómicas, el municipio según el INEGI (2015), tiene un nivel de desarrollo humano medio, esto equivale a 0.8029 comparado con el promedio municipal que es de 0.7895, lo que demanda el diseño de nuevas políticas públicas y un esquema eficaz de gestión pública municipal a la que se debe aspirar, y que es necesario mencionar que estos niveles están sujetos a cambios en consideración a los nuevos censos que el INEGI realizara.

Así pues, estos datos arrojan información necesaria para saber qué porcentaje de habitantes del municipio hay, que porcentaje vive situación de solvencia económica y que porcentaje no, además de saber el tipo de empleo que tienen los habitantes y su ingreso, para que derivado de eso conocer si realiza el pago de impuestos hacia el municipio por concepto de predio, servicio de agua, entre otros, que le corresponden a este nivel intergubernamental, y de no ser así, cuáles son las causas por las cuales la población no paga.

Estos indicadores sociales, como los de otros más municipios, localidades, estados etc., han tomado en los últimos años relevancia fundamental en estudios de índole económica, social, cultural y política, ya que con ellos se puede establecer a través de sucesivas comparaciones en el tiempo, una medición respecto del avance de algunos aspectos del desarrollo social, como lo son la educación, la salud, el desarrollo humano, la pobreza, entre otros, que ha servido, además, para rechazar o aprobar hipótesis sobre las causas de diferentes conflictos a los que se ha enfrentado el municipio.

Conociendo las características socioeconómicas del municipio, se puede comenzar a realizar un análisis sobre el problema que atañe a esta investigación.

Hay que considerar todo el conjunto de disposiciones legales y manuales administrativos de cómo debería manejarse el municipio en cuestiones fiscales y aplicarlo de manera adecuada para identificar si Tepetlaoxtoc maneja su hacienda pública correctamente, es decir, si el *deber ser* expresado en manuales de operación de la administración pública, el municipio lo desarrolla en su totalidad y trae entonces la teoría a la práctica. Esto debe enfocarse más en la búsqueda del problema recaudatorio y será tema a tratar en el siguiente apartado en donde dará cabida a realizar un diagnóstico general de la situación actual en el municipio.

3.1.2 Caracterización de la hacienda pública municipal de Tepetlaoxtoc

La presencia del sector público en la vida de los ciudadanos es necesaria para que se goce de satisfacción en aspectos sociales y económicos que se refleja a través de la prestación de bienes y servicios. Esta disposición tiene una trastienda económica, es decir, requiere el uso, adecuado o no, de recursos económicos, en otro término, se trata de actividades que hay que gestionar y organizar y cuyas facturas alguien tiene que pagar, en este caso una combinación entre gobierno y sociedad por medio del pago y cobro de impuestos.

Esta actividad económica, en el nivel municipal, la tiene a su cargo la hacienda pública, que como se describió en apartados anteriores de este trabajo de investigación, es un órgano con características específicas en materia de finanzas públicas encargada de la recaudación de impuestos. Del mismo modo la hacienda pública tiene bases legales y administrativas que son necesarios para que efectúe sus actividades eficientemente; es cierto que estos órganos se dirigen a cumplir los mismos objetivos, pero cada uno tiene diferentes caminos para llegar, por lo que habría que analizar cómo se debe hacer y como lo hacen.

El municipio de Tepetlaoxtoc se rige bajo leyes y ordenamientos federales y estatales, al igual que por su propio cuerpo de normas adaptado especialmente a su población, territorio y administración, el cual es su bando municipal. “El bando municipal es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento

de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad... es el principal reglamento para el gobierno local” (Diputados Locales Edo.Méx., 2019).

Dentro del bando municipal de Tepetlaoxtoc, se encuentran inmersos artículos correspondientes a la Hacienda Municipal (Art. 89, 91-97) en donde se tratan asuntos como lo son: Atribuciones y obligaciones del municipio, así como de sus funcionarios públicos; Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes; Lineamientos técnicos, y Formas de participación comunitaria.

Ahora bien, el órgano dentro del Ayuntamiento que tiene a su cargo la hacienda pública municipal es la tesorería; el Artículo 93 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México menciona que la tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento. La tesorería es una de las principales áreas de la administración pública municipal, su importancia resalta en la responsabilidad de llevar a cabo una buena administración de los recursos financieros disponibles para este nivel de gobierno.

A cargo de la Tesorería se encuentra el Tesorero Municipal, que entre sus atribuciones en el municipio de Tepetlaoxtoc tiene como actividad prioritaria administrar la Hacienda Pública Municipal de conformidad con las disposiciones legales aplicables, esta tarea conlleva entre otras la recaudación de impuestos, depósito y custodia de los fondos y valores municipales, así como la correcta aplicación de la Ley de Ingresos del Municipio y la comprobación de los egresos correspondientes para la operación de la administración.

Entre las responsabilidades del Tesorero cabe destacar la de administrar la hacienda municipal, este ejercicio es donde se encuentra la eficaz recaudación de impuestos del municipio; el tesorero, según las leyes que lo rigen, tiene que crear una planeación para hacer programas donde pueda aplicar una serie de incentivos para que el contribuyente pague sus impuestos, que sean congruentes con los tiempos y necesidades sociales, para que de esta manera el ayuntamiento pueda realizar efectivamente sus estrategias para alcanzar el bienestar de la población.

Una vez explicadas las funciones y características del tesorero municipal, la investigación se dirige a explicar el contexto actual de este órgano recaudador. Uno de los problemas que enfrenta el municipio de Tepetlaoxtoc es que, en su hacienda municipal dirigida por la tesorería no hay un sistema crítico que perciba la falta de recursos públicos debido, entre otras cosas, al ineficaz trabajo de los servidores públicos y a la falta de compromiso por servir a la ciudadanía, las cuales se describieron en el capítulo anterior a este en el marco normativo general del municipio en materia fiscal, es decir, no hay una aplicación adecuada de las leyes y manuales administrativos en cuestiones fiscales que los dirija hacia mejorar su labor y cumplir sus objetivos.

Estas consideraciones suman puntos negativos a la administración actual del municipio, en específico en un órgano tan importante como lo es la hacienda municipal. Es visible que en la práctica no se aplican ni se da un seguimiento a la teoría administrativa para que el municipio de Tepetlaoxtoc funcione sistemática, ordenada y eficientemente.

Los municipios necesitan una tesorería fuerte en lo institucional, y eficiente en su administración financiera para hacer frente a las demandas sociales que se generan a lo largo de los años a través de una planeación por parte del gobierno municipal, que como ya se mencionó en el capítulo II de esta investigación, “hay que fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempos y números necesarios para su realización” (Reyes 2007: 244).

En otras palabras, una tesorería que realice mejores técnicas recaudatorias, que busquen nuevas formas de gestión de recursos municipales, estatales y federales, que sean puntuales en la aplicación del gasto, que permita que el municipio cuente con finanzas sanas y cumpla con los requerimientos que la sociedad le solicita. Progresivamente los gobiernos locales están siendo actores de desarrollo, afortunadamente y en términos generales está quedando atrás la función meramente administrativa.

Los municipios no solamente operan programas que fueron diseñados en instancias centralizadas, cada vez con mayor frecuencia toman sus propias decisiones, elaboran sus programas, orientan sus recursos a la creación de obras de infraestructura social, es decir, están comprometidos con el desarrollo económico para crear condiciones que generen empleos, para que haya salud y educación; y esto es precisamente lo que se quiere proponer para el municipio de Tepetlaoxtoc y así, alcance un nivel de desarrollo económico más adecuado con las demandas de los ciudadanos.

Es por ello que es preciso analizar la situación general en la hacienda municipal de Tepetlaoxtoc y hacer un diagnóstico de cómo se encuentra la administración fiscal en estos momentos para después poder generar una serie de propuestas que ayuden al municipio a incrementar sus finanzas públicas; este análisis se realizara y desarrollara en los siguientes puntos.

3.2 Problemas recaudatorios del municipio de Tepetlaoxtoc

El municipio es sin duda un ente en donde resalta la relación entre ciudadanía y gobierno y que además esa relación es cotidiana, estrecha y permanente, donde las necesidades sociales se hacen presentes, y en donde también funcionarios públicos municipales viven intensamente la responsabilidad de atender de manera eficiente el quehacer de los gobiernos locales, es decir, promover un desarrollo mediante el impulso de la economía local, los servicios públicos y de actividades culturales y recreativas.

Lo más importante es que el gobierno municipal sepa llevar al máximo sus habilidades en cuestión de satisfacer demandas de la población, como se dijo en el capítulo anterior, la hacienda municipal tendrá en sus alcances la capacidad técnica de diseño y ejecución de mayores recursos de origen local aportados por agentes diversos. Mientras más recursos aporta la comunidad local, mayor es la probabilidad de éxito de la inversión y mejor será su mantenimiento (INAFED, 2004).

Pero esto no puede ser posible si la administración se encuentra en escasez de recursos económicos, ya que así no podrá cubrir todas las peticiones de manera integral y tendrá que enfocarse en solo algunas y específicamente las que no tengan altos costos; esto tendrá que considerarlo al obtener el recurso derivado de aportaciones y participaciones, es por eso que, como se ha venido hablando a grandes rasgos, es indispensable que el órgano recaudador de impuestos haga una extraordinaria función y lleve su administración a niveles eficientes y efectivos.

Alrededor del país hay municipios en donde el sistema recaudatorio no es muy competente²² y eso resulta en un bajo o nulo crecimiento y desarrollo económico para ese territorio, y como consecuencia, su administración en general se ve afectada por falta de recursos para cumplir con sus objetivos y/o propósitos que tienen como gobierno. Por el contrario, sin duda hay gobiernos en México que saben recaudar y distribuir el gasto público adecuadamente²³; por lo que el reto aquí es analizar la situación por la cual no se alcanza ese nivel de finanzas públicas sanas y que hace caer a una administración en un déficit público.

Tepetlaoxtoc es un municipio en donde se notan problemas recaudatorios y un ligero rezago en servicios públicos según el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) de acuerdo con estudios que ha realizado sobre el municipio. Estos problemas crean descontento en la población y hacen que el gobierno en turno pierda legitimidad. Pero antes de imponer un juicio en donde se afirme que la administración pública de este municipio es ineficaz en su totalidad hay que realizar un diagnóstico para recabar la información necesaria y de esta manera aprobar o rechazar la hipótesis.

²² Como lo es el caso de los municipios de Xalatlalco y Tezoyuca en el Estado de México que según el OSFEM (2017) muestra problemas de recaudación. Ambos municipios comparten características similares en número de población, extensión territorial y actividades económicas con Tepetlaoxtoc, lo que justifica su comparación.

²³A nivel nacional hay localidades o municipios con altos niveles recaudatorios, como lo es el caso de los municipios de Solidaridad Quintana Roo; Querétaro capital; Bahía de Banderas Nayarit; Puerto Peñasco Sonora; Los Cabos Baja California Sur; San Pedro Garza García Nuevo León, y Tlajomulco de Zúñiga Jalisco, que según el INDETEC (2019) destacan a nivel nacional por generar recursos propios mayores a 50% del total de su presupuesto (Cit. Por Alcaldes de México, 2020).

3.2.1 Círculo vicioso fiscal

Los distintos protagonistas de la actividad económica (en este caso todo el sistema administrativo del gobierno) se ven obligados a tomar decisiones diariamente debido a que su limitación de recursos les impide realizar todo lo que quisieran para cumplir con las demandas sociales. La razón principal de la escasez de recursos de los municipios y/o gobiernos locales se encuentra en un estilo de desarrollo concentrador, paternal²⁴, que no incentiva la movilización de recursos locales. Variadas son las causas entre ellas un estilo de funcionamiento público que no incentiva, ni promueve el involucramiento de los agentes sociales y la comunidad, fundado en una concepción vertical del desarrollo.

Los municipios tienden a demandar apoyo a los gobiernos centrales, creándose una actitud de dependencia y bajo esfuerzo propio fomentada por la vieja visión del Estado Federal, lo que genera que el trabajo realizado por parte del órgano recaudador, en este caso la hacienda pública municipal, sea nefasto al acostumbrarse a recibir recursos y no generar los suyos, y como consecuencia los ciudadanos tampoco sienten la obligación de pagar los impuestos que les corresponden.

Según el INAFED (2004), los diversos agentes sociales demandan recursos públicos sin una conciencia de la obligación recíproca de realizar sus propios aportes. Del mismo modo, los esfuerzos de los gobiernos locales se vuelcan en obtener mayores ingresos individuales por transferencia de la Federación y no en movilizar los recursos locales.

Esto da como resultado una debilidad en la organización municipal, en donde se encuentran ineficientes sistemas locales de recaudo, evasión de impuestos a ciertos ciudadanos por ser influyentes en el municipio o empresas *amigas* que se justifican porque dan empleo a muchos habitantes y es por eso que no deben pagar, y otro factor es el compadrazgo, este término se interpreta como las personas que

²⁴ Estado paternalista es aquel que limita la libertad individual de sus ciudadanos con base en ciertos valores que fundamentan la imposición estatal (Alemany, 2005).

tienen algún vínculo familiar con funcionarios públicos lo cual hace que no paguen impuestos por ser conocidos .

Además de las relaciones sociales entre gobierno y personas físicas o morales, según algunos funcionarios públicos que laboran dentro del ayuntamiento de Tepetlaoxtoc manifestaron en una discusión entre ellos y los que realizan esta investigación, hay una falta de decisión de las autoridades locales para incrementar el monto de los ingresos tributarios propios y modernizar e independizar la política de la gestión financiera.

Esto sucede porque se piensa que si las tarifas suben de costo las personas no lo pagarían; el problema es que los servicios, como lo son las refinerías de agua o los materiales de construcción para pavimentación entre otros, cada año cuestan más, entonces el gobierno gasta más en cubrir esos gastos que en lo que recauda, sus gastos superan sus ingresos.

En este contexto no puede quedar fuera la falta de conciencia de la ciudadanía acerca del cumplimiento de sus compromisos tributarios, y de tanto el desajuste del mercado como de la carencia de condiciones económicas. Es fundamental que la población pague sus impuestos para poder hacer peticiones y demandas al gobierno. Así pues, existe una baja valoración con respecto a la participación de la ciudadanía y su importancia sobre contribuir en este tema tan sustancial como lo es la vida fiscal de su municipio.

Todo lo anterior expresado corresponde a una degeneración dentro del sistema administrativo municipal, que en términos específicos para esta investigación se conoce como círculo vicioso. Debido a que se encontró una carencia de autores que hablen sobre este tema y una escasez en cuanto a disponibilidad de material del mismo, solo se presentan las siguientes definiciones.

Un círculo vicioso hace referencia a una situación que se repite constantemente, representa un dilema en el que las personas se ven envueltas y no saben cómo solucionar, esta situación se caracteriza por encerrarse en sí misma donde todos los hechos siempre llevan al mismo resultado (Nicuesa, 2015). Por su

parte, según el diccionario enciclopédico McGraw Hill, un círculo vicioso es una situación que resulta insoluble al existir dos circunstancias que son a la vez causa y efecto una de la otra y que actúan de manera recíproca quedando ambas sin explicación (Cit. Por. Dussan, 2012).

Tal como las definiciones lo expresan, el órgano recaudador de un municipio tiende estar dentro de un círculo vicioso ya que cae en problemas de déficit fiscal y no hace nada por salir de esa situación, no fomenta la creación de estrategias como manera de impulsar a buscar recursos propios para salir del conflicto fiscal, de manera contraria el problema crece a pasos agigantados en cada administración nueva.

Dado este tipo de conflicto, la forma de romper el círculo vicioso de la falta de recursos municipales es la movilización de recursos locales. La práctica de estrategias precisas y el mejor aprovechamiento de los recursos para el desarrollo local, permite romper el círculo vicioso de la escasez de recursos de los municipios. Mayores recursos deben ser resultado del involucramiento de los diversos agentes locales y no sólo del gobierno.

El Municipio es el ente local público que liderea, estimula, impulsa y facilita la movilización de recursos de diverso origen y que busca, como complemento, otros recursos públicos o privados (INAFED, 2004), por lo que hay que verlo como una parte indispensable para la generación de riqueza en el país, ya que sin su aporte económico las finanzas públicas a nivel federal y estatal no podrían funcionar del mismo modo y en su totalidad.

Hay que considerar que el municipio no es el que financia todo (referente a su propio gasto), pero es importante tener en cuenta la opción de que así lo sea. Este ente intergubernamental debe tener la capacidad técnica de diseño y ejecución de programas de incentivos para así llegar a obtener mayores recursos de origen local aportados por agentes diversos. Mientras más recursos aporta la comunidad local, mayor es la probabilidad de la inversión en servicios públicos y mejor será su mantenimiento posterior.

Para salir del círculo vicioso en donde se encuentra inmersa la situación fiscal del municipio se proponen medidas que tienen coyuntura de actuación debido a dichas problemáticas, principalmente tendría que haber participación de la población, este involucramiento de la sociedad debe ser una situación aplicando los principios de la nueva gerencia pública en donde haya flexibilidad, atención al ciudadano y evitar que el contribuyente se vea desgastado por largas filas, falta de información y mala atención por parte de los funcionarios de la Tesorería, estas son algunas de las razones que desaniman a los contribuyentes, y que habría que evitar no sólo para incrementar los recursos sino para tener satisfecho al ciudadano.

Cobrar los impuestos dando facilidades al usuario, reducir la lista de morosos, actualizar el valor del catastro inmobiliario, crear sistemas ingeniosos de cobranza, manejar un buen presupuesto, involucrar a sus funcionarios en la responsabilidad por el uso de los recursos, son algunas medidas que hay que tomar, antes de salir a buscar recursos al exterior (INAFED, 2004).

Siendo estas las razones por las cuales se entra a un círculo vicioso, aunado a algunas recomendaciones para poder salir del mismo, se tiene una sugerencia de lo que debería hacer el gobierno municipal. Es necesario hacer evaluaciones sobre la postura del ciudadano para conocer qué es lo que le impide pagar impuestos y saber porque esa apatía con el gobierno; al mismo tiempo hacer análisis con los funcionarios públicos del municipio para entender qué es lo que les atañe y saber si están dentro de un círculo vicioso o es más una situación de falta de compromiso con el municipio.

De esta manera se da el paso a crear una relación ganar-ganar en donde tanto el sistema tributario municipal como los ciudadanos estén satisfechos y se crean lazos de comunicación entre ellos para facilitar la resolución de conflictos que puedan llegar a surgir. Además, a través de ella es posible verificar el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal, así como reorientarlos o redefinirlos en función de sus resultados.

Considerando los puntos que se expusieron en este apartado y evidenciando por qué el aparato administrativo del municipio tiende a caer en un proceso repetitivo

donde no encuentra solución para redimir los errores fiscales a los que se enfrentan, es momento de seguir con un diagnóstico en donde se recopile la información necesaria acerca de Tepetlaoxtoc para analizar las principales causas que hacen que municipio se encuentre en un déficit fiscal, si es que lo hay, y que se describen en el siguiente apartado crítico.

3.2.2 Diagnóstico de las finanzas públicas municipales

Es necesario conocer y analizar de la situación actual del municipio de Tepetlaoxtoc para saber con qué problemas fiscales se enfrenta siendo resultado de una ineficiente recaudación de impuestos por parte del órgano recaudador del municipio, este diagnóstico municipal busca recoger y analizar datos para evaluar la situación actual de sus finanzas públicas.

El municipio de Tepetlaoxtoc fue sometido a un estudio derivado en un informe de resultados de la Fiscalización Superior realizado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) en el año 2018, donde se analizaron muchos aspectos fiscales, entre ellos la capacidad de recaudar impuestos, la relación entre sus ingresos y su gestión administrativa, porcentajes totales de ingresos y egresos en comparación con años anteriores, entre otras cosas más. Este estudio ayudará a evidenciar la situación en la que se encuentra el municipio.

El OSFEM dictamino después de hacer evaluaciones y auditorías a la hacienda pública municipal de Tepetlaoxtoc lo siguiente referente a los ingresos municipales:

Del análisis que se efectuó al ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, se determina que el 57.0% de los ingresos ordinarios del Ayuntamiento están comprometidos. Por ello, deberá considerar la situación financiera de la entidad en la elaboración y aprobación del presupuesto correspondiente, implementar estrategias de recaudación para fortalecer la hacienda pública municipal (2018: 17).

Los datos expresados por este órgano fiscal reflejan que el municipio de Tepetlaoxtoc tiene un bajo nivel de recaudación en ingresos ordinarios, es decir, los ingresos que tiene están ocupados ya que son parte del porcentaje de la deuda contra los ingresos ordinarios, y como recomendación, es preciso que ponga en marcha tácticas que le ayuden a elevar esos índices de recaudación para que pueda subir de posición en las estadísticas referente a años fiscales pasados.

Las actuales autoridades locales tienen que desarrollar adecuadas capacidades de relaciones públicas, concertación, negociación y otras técnicas que les permitan obtener y movilizar recursos de agentes locales y, en su caso, nacionales. El presupuesto municipal constituye en gran medida el recurso con el cual se cubren las necesidades de la población traducido en la prestación de bienes y servicios públicos; sólo así se puede romper el cerco de la escasez de medios, frente a la cantidad ilimitada de demandas.

Del mismo modo el OSFEM manifestó la siguiente información de la relación entre sus Ingresos de Gestión y Gasto Operativo:

El comportamiento de los ingresos de gestión presenta una tendencia positiva del 41.5% con respecto al ejercicio anterior; por otra parte, se puede apreciar que con los ingresos de gestión del ejercicio 2017 solo cubriría el 18.1% del gasto operativo, por lo que el Ayuntamiento no garantiza el funcionamiento de los servicios municipales y el mantenimiento de la infraestructura pública local. El Ayuntamiento debe implementar estrategias de recaudación para seguir generando una tendencia positiva en los ingresos de gestión, así como establecer políticas de austeridad y contención del gasto operativo para administrar su hacienda pública con eficiencia, eficacia y honradez (2018: 28).

Esto enuncia que efectivamente en el municipio no hay estrategias de recaudación de impuestos, y que su hacienda municipal está debilitada al no tener recursos suficientes para cumplir con los objetivos primordiales que tiene como gobierno. Reiterando el comentario anterior, el municipio no cuenta con los ingresos necesarios para efectuar los gastos que presenta en esta evaluación fiscal y con ello no podría dotar de servicios públicos eficientes a la población.

Un buen indicador de la efectividad en el manejo de los recursos financieros es hacer uso de la totalidad de los recursos que dispone el órgano recaudador de

ingresos del municipio, de lo contrario corre el riesgo de perderlos y así ya no podrá ofrecer servicios públicos de calidad; este tipo de acciones se sugiere aplicar en el municipio de Tepetlaoxtoc para así atender a las recomendaciones que hace el órgano fiscal.

Asimismo, se podrán sugerir técnicas de recaudación más apegados a las fortalezas que tenga el municipio y se estará más pendiente de cómo se utilizan los ingresos que se obtienen, ya que el presupuesto debiera vincularse con una política de desarrollo con base en los objetivos estratégicos del desarrollo de la localidad.

En la misma postura, el OSFEM de acuerdo con su evaluación sobre el cumplimiento de metas respecto al recurso económico ejercido por clasificación administrativa, en donde muestra las actividades de cada una de las áreas del ayuntamiento y su respectivo recurso financiero, enuncio lo siguiente:

De acuerdo con la información presentada por la entidad municipal, se identificó que el total de las dependencias generales ejercieron el 118.4% del recurso, con un cumplimiento porcentual del 69.7 en las metas; asimismo 26 acciones no se ejecutaron y 121 quedaron en un rango menor al 95.0%, lo cual indica un inadecuado control de la planeación entre el recurso ejercido y las metas realizadas (2018: 60).

En este punto se dice que el municipio no está cumpliendo con las metas que ellos mismo se propusieron²⁵, aunado a esto, la administración no cuenta con un sistema de planeación adecuado para ejercer un control de recursos en los proyectos que cada dependencia realizó, por lo cual se concluye que el sistema administrativo de Tepetlaoxtoc también carece de compromiso con las actividades que se realizan para la población.

El informe realizado por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México mostro diferentes rubros, la mayoría de ellos tuvieron comentarios negativos

²⁵ El OSFEM no señala claramente cuáles son las actividades que no se ejecutaron, sin embargo lo que sí revela es el número de actividades que no se ejecutaron y que dependencias son: En Presidencia no se ejecutaron 6, en Tesorería 5, en Casa de cultura 6, en Seguridad pública 3, en Contraloría 3, en Desarrollo Agropecuario 2, y en Desarrollo Social 1. Esto respecto a las metas previstas y al presupuesto repartido en cada dependencia.

acerca de cómo se lleva el procedimiento fiscal dentro de la administración del municipio de Tepetlaoxtoc y en muchos otros hay críticas acerca de que no mostraron la información necesaria para cuantificar los datos que el órgano necesitaba, lo cual nos dice que además hay una falta de profesionalización, pues al no haber o estar incompleta la información quiere decir que los servidores públicos encargados de procesar esos datos no saben cómo recabarla, analizarla y clasificarla.

Ahora bien, del año 2018 a la fecha no hay registros en sitios oficiales sobre diagnósticos y/o evaluaciones en materia fiscal sobre el municipio de Tepetlaoxtoc que indiquen si la situación antes evaluada en los rubros de escasez de recursos públicos ha mejorado o no, o si hay, o no, un déficit fiscal, lo cual hace referencia a que el estado de las finanzas públicas del municipio sigue siendo ineficiente.

Esta investigación, debido a la falta de información y datos que definan el comportamiento fiscal en Tepetlaoxtoc, se guiará ahora por métodos cualitativos, enfocándose desde una perspectiva humanística, mediante la interpretación, la observación y relatos por parte de la población y los propios servidores públicos; esto para saber sobre cómo está la situación actual del órgano recaudador de ingresos del municipio y de esta manera dar posturas precisas y verídicas.

Hasta la periodicidad de la investigación el aparato administrativo del municipio de Tepetlaoxtoc no ha presentado aún el Plan de Desarrollo Municipal después de un año y meses de haber tomado posesión la nueva administración 2019-2021. Este documento tan importante no había sido expuesto a la población y según funcionarios del ayuntamiento se encontraba en proceso de elaboración.²⁶

En dicho documento se sientan los planes, programas y proyectos que el presidente municipal junto a su equipo de trabajo va a ejecutar durante el periodo que les confiere, por lo cual no es posible visualizar si hay alguna estrategia para

²⁶ A la fecha del mes de abril del 2020 fue publicado en la página oficial del ayuntamiento de Tepetlaoxtoc el Plan de Desarrollo Municipal, sin embargo, el periodo de esta investigación va del año 2019 a marzo del 2020, por lo cual en la elaboración de la investigación no había datos sobre la existencia del PDM, lo que justifica la información aquí expuesta.

poder incrementar sus finanzas públicas, como lo sugiere el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

El municipio al no contar a tiempo con un Plan de Desarrollo Municipal, deja al descubierto que efectivamente hay una falta de compromiso por parte de su administración pública con la ciudadanía y con el Estado, de igual manera, a la fecha de esta investigación no hay un documento que los guíe hacia las metas que quieran llegar, mismo que debe contener las bases para combatir problemas que han surgido desde años pasados que sin lugar a dudas es necesario ponerles fin, como lo es el déficit fiscal en donde no se muestra ningún interés, y que incluso se podría decir que los funcionarios públicos ignoran su presencia.

El Ayuntamiento de Tepetlaoxtoc en la actual administración no ha implementado ningún programa para incentivar a la población a que pague sus impuestos, más que el que el *Descuento Predial 2020 Estado de México* impulsado por el gobierno del Estado de México, en donde se aplica una deducción por pago puntual del impuesto predial a la comunidad en los primeros tres meses del año. Cabe mencionar que ese programa aplica para los municipios que tengan convenio con el gobierno del estado y no es una iniciativa propia de Tepetlaoxtoc.

Para rectificar la información antes descrita, se tuvo una entrevista semiestructurada con el Tesorero municipal de Tepetlaoxtoc²⁷ (Anexo 1), en donde se le cuestionaba acerca de porque el ayuntamiento era ineficiente en la recaudación de impuestos, y que, si han considerado la opción de mejorar su sistema hacendario para obtener mejores resultados, el contestó:

Yo creo que es algo que vale la pena, porque después de todo, el concientizar a la gente para que pague sus impuestos, nos daría mejores resultados en cuestión de obra pública. Ahorita le he estado insistiendo al cabildo, más que nada, porque son quienes autorizarían esto, que vale la pena que haya una regularización, implementar mejores sistemas de recaudación (Tesorero, Tepetlaoxtoc).

Claro está que las autoridades municipales no han creado estrategias o programas que inciten a la población a contribuir con el ingreso propio del municipio,

²⁷ Jueves 20 de febrero del 2020, aproximadamente a las 10:00 am.

del mismo modo es cierto que ese tipo de tácticas sirven mucho para poder convencer a los contribuyentes de pagar, pero también habría que enfocarse en porque simplemente la población no lo hace, según el SAT (2020) en México el 54.7% de la Población Económicamente Activa no paga impuestos, y el caso de Tepetlaoxtoc no está exento de las estadísticas.

Los pobladores de Tepetlaoxtoc muestran mucha apatía con el gobierno municipal ya que se argumenta, a través de una investigación no participante, que la mayoría de los servicios que el ayuntamiento ofrece son ineficientes y carecen de calidad, lo que ocasiona que los habitantes del municipio no paguen sus impuestos y por consiguiente haya un rezago de los mismo, es decir, el municipio ofrece servicios público de mala calidad lo que hace reflexionar a los residentes si en realidad con el pago de impuestos se está haciendo algo en beneficio de la población, y al no obtener una buena respuesta por parte del ayuntamiento, simplemente se abstienen de pagar.

El Tesorero municipal también opinaba sobre porque la gente no paga impuestos:

La gente no está acostumbrada a pagar, y todavía muchas comunidades se rigen aquí por usos y costumbres. Entonces en ese sentido, el que apoyaba para un evento de una festividad con eso se daban por pagados. La baja recaudación se debe por la irresponsabilidad de las personas que no cubren su pago (Tesorero, Tepetlaoxtoc).

Esto podría recaer en un círculo vicioso, pues si el municipio no recibe ingresos, por obvias razones no podría ofrecer servicios de calidad para la comunidad. Es ahí la razón por la cual tanto gobierno como población deberán tener esa relación de comunicación y confianza, teniendo como propósito fundamental conseguir el bien común a base de esfuerzos entre ambas partes para que de esta manera el municipio de Tepetlaoxtoc pueda incrementar sus finanzas públicas y resolver el problema de déficit fiscal con el que cuenta actualmente.

En suma y de acuerdo con la información recabada en este diagnóstico se puede deducir que en Tepetlaoxtoc existe un ineficiente sistema tributario, aunado a una falta de profesionalización por parte de los servidores públicos y una nula

relación entre el gobierno municipal y la población. En este caso habría que reformar normas, modernizar el sistema y aplicar métodos al órgano recaudador de este municipio para poder lograr avances significativos.

Las finanzas públicas del municipio necesitan renovarse y esto se realizará si se toma en cuenta las propuestas que esta investigación sugiere como posibles soluciones al problema que importuna la vida socioeconómica de la población que habita en Tepetlaoxtoc, tales propuestas se enlistan y se describen ampliamente en las siguientes secciones.

3.3 Propuestas para la recaudación en el municipio de Tepetlaoxtoc

A lo largo de esta investigación se ha buscado explicar el proceso por el cual el gobierno obtiene sus ingresos y como debe utilizarlos conforme a las leyes fiscales que se han estipulado en el país. Sin embargo, hay casos como el municipio de Tepetlaoxtoc que no ha sabido adecuar estos mecanismos y es claro ejemplo de que hay ineficacia en su administración fiscal como ya se demostró en apartados anteriores.

En México, en promedio el 71% de los ingresos municipales proviene de transferencias federales, 14% de impuestos propios, 6% del pago de derechos, 3% de transferencias estatales, y un 6% adicional de otros ingresos propios (SHCP, 2019). Esa situación además ha desincentivado la creatividad e innovación por parte de los gobiernos municipales para movilizar mayores ingresos propios, lo que da como consecuencia el aumento en el riesgo de caer en un déficit fiscal.

Por tal motivo surge la necesidad de proponer una serie de recomendaciones que ayuden al municipio para encaminarse a tener finanzas públicas sanas y de esta manera genere bienestar social. El establecer estrategias que permitan incrementar los mecanismos de recaudación de los impuestos municipales es un tema muy complejo que conlleva un diagnóstico previo para conocer qué tan

necesario sería aplicarlas y si el municipio cuenta con las posibilidades para hacerlas efectivas.

Su importancia radica en que se da a conocer el comportamiento del órgano recaudador del municipio, la calidad del manejo de los recursos por parte del personal administrativo y los niveles de recaudación, lo que permitió formular recomendaciones que hagan más eficiente esta labor en el municipio de Tepetlaoxtoc, como también servir de referencia a otros municipios para el mejoramiento de su gestión.

Las propuestas que se darán a conocer en este capítulo tienen cabida constitucional, ya que, según la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el artículo 95, De la Tesorería Municipal, fracción XI expresa que el tesorero municipal entre sus atribuciones podrá proponer la política de ingresos; en donde se formulan acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado en el municipio.

Del mismo modo, en la fracción XIII de dicho artículo menciona que el Tesorero municipal elaborará y mantendrá actualizado el Padrón de Contribuyentes; esto para que el ayuntamiento siga recibiendo ingresos de personas que por alguna razón haya dejado de pagar impuestos. Al conocer estas aseveraciones se justifica legalmente la aplicación de las propuestas para incrementar las finanzas públicas de Tepetlaoxtoc a través de los mecanismos que se describirán subsecuentemente.

Las propuestas que se plantearan en este apartado engloban una serie de reformas en áreas existentes dentro del gobierno municipal como lo es en la tesorería, obras públicas, servicios catastrales, entre otros. Dichas propuestas son las siguientes:

- Actualización a las leyes tributarias y sus tarifas del municipio
- Modernizar el catastro
- Técnicas inclusivas para el pago de impuestos
- Aplicar medidas de ahorro de recursos en residuos sólidos
- Concesionar la prestación de servicios a particulares

- Atraer financiamiento a través de programas federales y asociaciones internacionales

En cada dependencia se sugiere una lista de acciones que en colaboración con otras se podrán complementar y harán que la propuesta funcione de manera adecuada para obtener los mejores resultados posibles.

Lo que se espera lograr es que se puedan aplicar adecuadamente para obtener como resultado el incremento en sus finanzas públicas; por lo tanto, el municipio deberá generar sus propios instrumentos de gobierno a fin de volver más eficiente, eficaz, oportuna y democrática la gestión del gobierno municipal. De esta manera el municipio podrá conseguir más ingresos propios sin depender tanto de los que le otorga la federación y el gobierno estatal con la intención de hacer a este nivel intergubernamental más autónomo y así pueda dotar de servicios públicos de calidad a la población.

Como consecuencia del incremento de sus finanzas, el municipio de Tepetlaoxtoc ganará un oportuno crecimiento económico y contribuirá a ser parte de los municipios en México que ayudan a cumplir el objetivo que tiene el Estado con la ciudadanía, el cual es el bien común y la felicidad social que se obtiene a través del eficiente cumplimiento de demandas que tiene la sociedad hacia su gobierno.

3.3.1 Actualización y modernización del órgano recaudador

Según la Ley de Ingresos de los Municipios en el Estado de México en su exposición de motivos menciona que el Gobierno del Estado de México, en congruencia con el pacto federal, busca el fortalecimiento y saneamiento de las finanzas públicas de sus municipios, mediante mecanismos que redunden en mayor captación de recursos y en la satisfacción eficiente de los reclamos ciudadanos.

Lo que expresa dicha ley abre camino a poder actualizar leyes municipales para hacer un mejor ejercicio recaudador ya que lo que se busca es crear

instrumentos que fortalezcan la hacienda pública y se perciban más ingresos propios de los que ya se reciben actualmente. Es necesario fortalecer las fuentes propias de ingresos del municipio de Tepetlaoxtoc, ampliando la cobertura de los servicios básicos que tienen a su cargo, y buscar alternativas que faciliten a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Antes de comenzar a exponer las diferentes propuestas que se quieren implementar en el municipio, es importante recalcar que algunas de ellas, que a continuación se describen, son retomadas de Estados y/o Municipios de México y que han tenido éxito al ejecutarlas, asimismo, algunas otras son el resultado de la innovación por parte de los investigadores de este proyecto.

Se entiende por innovación a la “introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso, nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas.” (OCDE y EUROSTAT, 2018: 49).

El tipo de innovación que se utilizara como base en estas propuestas son la innovación de organizaciones y de servicios. La innovación de organizaciones es la introducción de un nuevo método de organización a las prácticas de una empresa u organización pública o privada, este tipo de innovación tiene como objetivo mejorar los resultados de la organización a través de la reducción de costes administrativos o de transacción, mejorar la satisfacción en el trabajo (y por tanto la productividad laboral), conseguir acceso a activos no comercializables (como conocimiento externo no codificado) o reducir los costes de abastecimiento (OCDE y EUROSTAT, 2018).

Por su parte la innovación de servicios incluye métodos nuevos o significativamente mejorados para la creación y la producción de los mismos. Del mismo modo contiene mejoras significativas en las operaciones de suministro (por ejemplo, en términos de su eficiencia o velocidad), la adición de nuevas funciones o características a servicios existentes, o la introducción de servicios completamente nuevos (OCDE y EUROSTAT, 2018).

Este tipo de innovaciones engloban la mejora significativa de las características técnicas, de los componentes y los materiales u otras características funcionales de los servicios públicos que se pretenden transformar o adecuar dentro del municipio que actúa como la organización. Siendo esto la pauta que marca el hilo de la investigación se procede con el desarrollo de las propuestas.

Como primer punto se propone hacer una **actualización a las leyes tributarias y sus tarifas del municipio**. Esta propuesta se crea con base en la teoría que postula Faya Viesca (2003), el menciona que es obligación del Estado satisfacer de la mejor forma posible las necesidades sociales de servicios públicos con los recursos que cuenta. En el mismo contexto F. de la Garza (2005), señala que dentro de las funciones de promoción del bien común el Estado debe procurar realizar aquellas actividades que conduzcan a la satisfacción de todas las necesidades individuales o colectivas de sus ciudadanos, para ello necesita recursos que debe obtener en mayor parte de los patrimonios de los particulares.

Es decir que, estos autores ven al Estado como el ente que debe dotar de servicios públicos a la población utilizando los recursos que tiene a su disposición (en gran parte los que recauda el mismo), pero esta tarea no podría cumplirla si los recursos que obtiene son insuficientes para cubrir la demanda, es por ello que la actualización de leyes tributarias y actualización de tarifas de cobro es una recomendación acertada para que el Estado o el gobierno en turno pueda ofrecer un servicio a un costo considerable en donde las autoridades tendrán la certeza de que podrán satisfacer las peticiones de los habitantes y así cumplen con su deber como lo expresan los autores.

Lo que se pretende hacer en este punto es revisar las tarifas vigentes que cobra el municipio por los servicios que presta y actualizarla, es decir que de las leyes que rigen el sistema de ingresos que obtiene el municipio, considerar las que le permitan aumentar las tarifas que cobro ya que en muchos casos los costos han aumentado considerablemente, esto se hará considerando los siguientes rubros:

- 1- Conocer las tarifas que se cobran por mantenimiento de refinerías de pozos y depósitos de agua potable actualmente.

2- Tener en cuenta el incremento al precio de los materiales y maquinaria de construcción para que el departamento de obras públicas pueda realizar trabajos de mejor calidad, al igual que costos por compra de materiales para cubrir necesidades de alumbrado público, recolección de residuos sólidos, tecnologías para la medición de predios, combustibles, papelería para tramites especiales, y otros que sean de usos indispensable para cubrir exigencias públicas.

3- Contemplar los salarios de empleados y servidores que se encarguen de la supervisión de algunos servicios públicos como lo son el personal que labora en obras públicas al igual que los gastos de ejecución, mantenimiento de panteones, drenaje y alcantarillado, y recepción de los caudales de aguas residuales para su tratamiento, entre otros.

4- Estimar el agrandamiento de casas y predios por cuestiones de construcción que incrementen el precio de su valor catastral.

Es indispensable tomar en cuenta todo este conjunto de situaciones para que se pueda hacer la actualización de tarifas tributarias adecuadamente, ya que, de no ser así, el municipio no podrá ofrecer servicios de calidad si los materiales que necesita adquirir cuestan más de lo que él mismo pueda llegar a recaudar; por ello hay que estructurar el diseño de las leyes para que haya un incremento en las cuotas de acuerdo con cuánto cuesta la inversión.

Se deberá integrar también, un área específica para controlar todo este proceso y que dentro de ella se puedan actualizar los costos en cuanto sea necesario hacerlo, en otras palabras, una dependencia especializada en controlar, vigilar y renovar las tasas de precios acorde a las circunstancias económicas, de igual forma que se encargue de buscar estrategias eficientes en donde el gobierno municipal pueda adquirir instrumentos para realizar las tareas que le son conferidas por la ley a un menor precio.

Para el caso del ingreso predial, se recomienda revisar los convenios de coordinación, si es que los hay, y la Ley de Coordinación Fiscal para plantear una

nueva propuesta en donde sea el municipio quien se encargue de su recaudación y administración, al ser este el ingreso más importante y representativo del municipio (esto en función de que existen casos de convenios donde el gobierno estatal recauda lo referente al impuesto predial de los municipios), sin embargo el municipio de Tepetlaoxtoc no cuenta con dicho convenio, lo cual hace más fácil la tarea de esta propuesta.

Esta propuesta ayudará a incrementar los ingresos del órgano recaudador. Cada administración municipal debe velar porque la prestación de los servicios que brindan se efectúe acorde con los criterios establecidos en la normatividad legal respectiva y con ajuste a la realidad económica que vive, de modo que el cobro de las tasas y precios aporte los recursos necesarios para atender la prestación efectiva, posibilite la ejecución de inversiones a futuro y genere utilidades para el propio desarrollo del servicio.

Por tal motivo, corresponde a cada gobierno municipal estar revisando y actualizando las correspondientes tasas y precios a las circunstancias y a la realidad económica actual. El hecho de no actualizar oportunamente las tasas y precios deteriora la gestión de los servicios. Es ahí donde el órgano recaudador de ingresos deberá actuar y hacer caso a las medidas que aquí se proponen haciendo estudios previos en donde se reflejen los costos y las inversiones futuras necesarias para lograr una gestión eficiente.

Ahora bien, como segundo punto se sugiere **modernizar el catastro**. Esta propuesta surge de la revisión de casos exitosos en donde ya se ha aplicado y se han obtenido excelentes resultados como lo es el caso de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) donde se aplicó esta estrategia a través de la Secretaria de Finanzas en el Proyecto de Modernización Catastral (PROMOCA) 1999-2000, cuya finalidad principal es que la ciudad pueda contar con un catastro multifuncional que busca mejorar la recaudación y equidad del impuesto predial, además busca una utilidad para la gestión de las distintas instituciones públicas y privadas que solicitan información.

Según el artículo 91 del capítulo IV del Bando Municipal del ayuntamiento de Tepetlaoxtoc, menciona que el H. Ayuntamiento tiene, en materia de control fiscal, la actualización de los padrones catastrales, de comercio, industria y servicios, lo cual permite que esta propuesta se pueda realizar pertinentemente para cumplir con el objetivo de identificar y registrar los predios en forma oportuna y eficiente, y se espera que se obtengan buenos resultados como los que ya se han obtenido en otras partes de México.

El objetivo de esta propuesta es establecer diferentes acciones con el fin de abatir el rezago catastral, para que de esta manera los predios que han dejado de pagar impuestos por alguna razón lo sigan haciendo, igualmente dar seguimiento al padrón de contribuyentes y actualizarlo a fin de detectar evasiones fiscales, y como resultado, incrementar y fortalecer la recaudación para tener mayor incidencia en acciones que beneficien tanto al gobierno como a la sociedad.

Lo que se pretende hacer es un análisis, diseño, desarrollo e implantación del Sistema de Gestión Catastral, este sistema integra las funciones de administración, mantenimiento y consulta catastral, así como las relativas a la emisión del impuesto predial, la información de la situación fiscal de los predios (pagos, adeudos, reducciones etc.), lo cual sirve para proveer un padrón catastral actualizado que cumpla con las condiciones de confiabilidad, certeza y eficiencia requeridas para el ejercicio de sus obligaciones fiscales

Dicho sistema se consolida como una herramienta de alta tecnología, que otorga certeza jurídica y geográfica de los predios que posee la ciudadanía, acorde con a la normatividad de Catastro y Registro Público, en coordinación con el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECM), con la finalidad de mejorar las tareas en materia de actualización del padrón catastral y por consiguiente del padrón fiscal.

Con el desarrollo e implementación de este sistema se tendrá una base de datos más precisa sobre cuáles son los predios existentes en el municipio y cuales aún no se han dado de alta en el registro catastral del municipio, posteriormente se procede hacer una valoración económica del predio considerando aspectos que las

leyes dictaminen²⁸ y de este modo se puede asignar el monto que debe pagar el contribuyente por ser dueño de la propiedad.

Esta propuesta de modernización catastral principalmente se basa en dos ejes, el primero corresponde al mantenimiento de los datos que básicamente consiste en registrar los cambios que sufre el inmueble (construcciones nuevas), su aspecto físico y dar prioridad a la ubicación en donde se localiza, el segundo se orienta a la actualización de los datos periódicamente tomando como base el primero y considerando los costos de los valores inmobiliarios actuales.

Claro está que las dependencias encargadas de administrar el catastro deben entender que ésta es una función continua y no temporal, para no perder de vista los beneficios que se obtengan de su aplicación y tirar a la basura los esfuerzos por mantenerla activa, igualmente se debe cuidar el funcionamiento de todos sus componentes que requieren de un constante mantenimiento para cumplir con la esencia de la modernización catastral que se propone en este punto.

De esta manera mediante la actualización del padrón de contribuyentes, el mejoramiento en la eficiencia administrativa y tener un padrón actualizado, es parte de muchos beneficios para las finanzas del municipio, así como aumentar los ingresos propios. Adicionalmente, este tipo de herramientas son muy útiles para contemplar la expansión urbana y el funcionamiento del mercado inmobiliario, recursos que son de gran utilidad para evaluar el potencial del impuesto predial de un gobierno municipal.

Los dos puntos que se abordaron en esta parte son los más importantes para que el gobierno municipal pueda incrementar su nivel de ingresos propios, el impuesto predial es por excelencia el impuesto que más recursos aporta al municipio y es indispensable que enfoquemos nuestra atención en hacer estas recomendaciones en función de cómo se obtiene. Sin embargo, no hay que dejar de lado que hay otros recursos propios en donde el municipio puede generar una

²⁸ Ubicación del inmueble, valor del suelo, valor de la construcción, tipo de inmueble, características de la propiedad (número de plantas, antigüedad, estado de los materiales), superficie del terreno, superficie de la construcción.

parte considerable de su ingreso, es por eso que se da continuidad de esta lista de propuestas en el siguiente apartado y que se espera sean de gran relevancia para que el municipio de Tepetlaoxtoc las tome en cuenta y se dedique a desarrollarlas para mejorar su situación financiera.

3.3.2 Medidas administrativas para reducir el déficit fiscal

Las anteriores recomendaciones que se proponen son las más fuertes y esenciales que tiene el municipio para poder hacer un eficiente ejercicio de recaudación de ingresos con el fin de incrementar sus finanzas públicas y combatir el déficit fiscal. Por el contrario, las que prosiguen son una serie de medidas administrativas que persiguen el mismo objetivo y se enfocan a sectores secundarios donde se puede actuar del mismo modo.

Como primera recomendación se propone aplicar una serie de **técnicas inclusivas para el pago de impuestos**. Esta propuesta fue creada derivada de la revisión a las leyes fiscales disponibles para el gobierno municipal; se funda retomando lo establecido en la Ley de Ingresos Municipales del Estado de México, en donde se ofrecen estímulos en el pago de los impuestos predial y agua.

Dicha ley menciona que se mantienen descuentos por pago anticipado del impuesto predial y de agua potable en porcentajes del 8%, 6% y 4% cuando el entero se realice en una sola exhibición en los meses de enero, febrero y marzo, respectivamente. Igualmente se establece un estímulo del 34% de descuento en el pago de impuestos predial, y del 38% en el pago de los derechos por el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, para pensionados, jubilados, huérfanos menores de 18 años, personas con discapacidad, adultos mayores, viudas o viudos y a las personas físicas cuya recepción diaria no rebase tres salarios mínimos generales vigentes.

En este punto lo que se pretende es crear nuevas políticas recaudatorias como facilidades para pagar impuestos, descuentos por pago pronto, incentivos,

descentralización de la tesorería, con la finalidad de incrementar la captación de ingresos propios (impuestos, derechos, productos, y aprovechamientos), y así lograr que esta área tenga la capacidad administrativa para realizar todo lo anterior adecuadamente.

Incentivar a la población a pagar sus impuestos es una manera de involucrarlas a contribuir en el gasto público, se podría entender también como un mecanismo por el cual se cree más convivencia entre gobernante y gobernado y se genera confianza y lazos de comunicación. La estrategia de producir empatía con el gobierno resulta una idea muy adecuada para que las personas paguen sus impuestos y se genere un ambiente de responsabilidad.

Cobrar los impuestos dando facilidades al usuario, reducir la lista de morosos, crear sistemas ingeniosos de cobranza, manejar un buen presupuesto, involucrar a sus funcionarios en la responsabilidad por el uso de los recursos y dar una buena atención al contribuyente son medidas simples que pueden generar grandes cambios. Muchas veces la población se estresa tan solo de pensar que deben de hacer largas filas o esperar mucho tiempo para que sea su turno de pasar a ventanilla y pagar sus impuestos, por esa razón prefieren mejor evitarse el proceso y simplemente no hacerlo.

El trabajo del sistema recaudatorio aquí sería evitar a toda costa este tipo de circunstancias, esto se puede resolver, también, utilizando las nuevas tecnologías (o mejor llamadas TIC) en donde el contribuyente no requiera ir personalmente a pagar sus impuestos y lo haga cómodamente desde cualquier lugar en donde se encuentre, puede ser a través de aplicaciones o plataformas digitales diseñadas y adecuadas a las necesidades del municipio, así el pago llegaría puntual y el ayuntamiento tendría la certeza de que cada año alcanzará altos índices de recaudación.

Por un lado, siendo la mayoría de la población económicamente activa de Tepetlaoxtoc joven, no habría inconveniente en utilizar esta estrategia al ser fácil y práctica, convirtiéndose así en una tentativa solución a los problemas que atañen a

la sociedad en cuanto al prolongado proceso de pagar impuestos directamente en el palacio municipal.

Por otro lado, no hay que perder de vista que muchas personas prefieren hacer este proceso presencialmente, particularmente para quien desea estar al día en sus tributos, lo cual nos dirige a reestructurar la buena atención al público por parte de los funcionarios, este es punto clave no sólo para incrementar los recursos sino para tener satisfecho al ciudadano.

Otro punto dentro de esta propuesta es el de generar un sistema ingenioso de cobranza, tener un plan de acción en donde el municipio pueda idear opciones de mutuo beneficio, en otras palabras, buscar creativamente fórmulas nuevas, no previstas con anterioridad, en donde gobierno y sociedad ganen, esto se va a realizar de acuerdo con los siguientes puntos considerados de los descuentos y deducciones que hace el gobierno estatal para sus municipios:

1- Aplicar descuentos por pago puntual a los impuestos (predial, servicios públicos referentes a obras públicas), algunos derechos (por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas, por propaganda, promociones comerciales, por abastecimiento de agua potable y drenaje y por servicio de alumbrado público) y llegar a acuerdos en la reducción de tasas de interés en créditos que pida el municipio a gobierno federal, estatal y privados (que se espera no sea necesario que el municipio pida préstamos a estas instituciones crediticias)²⁹.

2- Crear programas dinámicos en donde se incentive a la población a pagar, estos pueden ser rifas de aparatos electrodomésticos, venta de productos o materia prima como tinacos de agua potable, bultos de cemento, entre otros, con descuentos o a mitad de precio con ayuda de fideicomisos públicos,

²⁹ Este punto se propone retomando el *Descuento por pronto pago predial* que el Estado de México tiene para los municipios, al igual que la Ciudad de México.

dichos programas se otorgarán entre la población por el cumplimiento de sus pagos, de esta manera se motiva a la gente a participar³⁰.

3- Flexibilidad en el cobro de impuestos, es decir, otorgamiento de plazos no mayor a un tiempo determinado (el que decida el órgano recaudador) donde al contribuyente se le respete el total de su pago sin recargos. Esto para que los ciudadanos puedan pagar en tiempo y forma visualizando al gobierno municipal con una personalidad accesible y no tirana.

4- Capacitar a los funcionarios públicos con apego a los principios de la nueva gestión pública para que sean eficientes y den un buen trato al usuario cuando éste asista a pagar, de esta forma abran menos quejas por malos tratos y la población ya no vera el pago de impuestos como un proceso tedioso³¹.

Los descuentos que se proponen pueden ser por un periodo de tiempo dado y se aplicaran las tarifas que el municipio dictamine considerando la propuesta del apartado anterior (*actualización a las leyes tributarias y sus tarifas*). Estas recomendaciones se pueden reestructurar y adaptar al entorno del municipio y se espera que den resultados favorables, siempre y cuando el municipio pueda aplicarlas adecuadamente y las sepa guiar por el camino que deben ir.

Dicho todo esto, se generará un entorno de inclusión de la población con el gobierno al estar interactuando con él. La participación de los ciudadanos es sustancial porque modera y controla el poder del gobierno y porque la sociedad se hace escuchar, a través de las demandas públicas, en la toma de decisiones, por

³⁰Este punto se propone derivado del programa *Rifa por pronto pago en el predial 2020* en el municipio de Jacona Estado de Michoacán, en donde los contribuyentes que cumplieron con su pago del impuesto predial en el periodo del 2 de enero al 28 de febrero participaron en la rifa de aparatos electrodomésticos por parte de la Tesorería municipal de ese ayuntamiento. En la rifa participaron muchos ciudadanos y se vio un incremento en el pago de este impuesto. Nota en línea: <https://www.el-independiente.com.mx/en-jacona-efectuan-rifa-por-pronto-pago-en-el-predial-2020/>

³¹ Esto se propone con apego a la Norma para la Capacitación de los Servidores Públicos publicada por la Secretaría de la Función Pública, en donde expresa que se deben establecer las disposiciones que permitan a las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Federal diagnosticar, planear, operar, evaluar y dar seguimiento al proceso de capacitación de los servidores públicos y de los servidores públicos de carrera sujetos a la aplicación de la presente Norma que contribuya a su desarrollo y profesionalización.

ello es necesario que el gobierno este siempre de acuerdo con la población para que haya una relación de respeto y se genere legitimidad a los gobernantes.

Ahora como segundo punto se pretende **aplicar medidas de ahorro de recursos en residuos sólidos**. Esta propuesta se crea derivado de la observación del caso en el municipio de Toluca Estado de México, en donde se aplicaron medidas de reciclaje y recolección de residuos sólidos, que era el principal problema que enfrentaba el ayuntamiento, en donde se optó por crear rellenos sanitarios y comprar camiones recolectores de basura para cubrir la demanda del mismo municipio, y se esa manera se vio un ahorro considerable, ya que no se tenía que pagar por el traslado de los residuos a otras comunidades.

La gestión de residuos y basura es uno de los rubros de alto consumo de recursos dentro de los presupuestos municipales, y la adopción de medidas que ayuden a este nivel de gobierno a no gastar tanto en pago por la recolección de basura minimizara los costos. La dimensión de este problema radica en que no se dispone de la infraestructura suficiente y necesaria en condiciones óptimas de organización y funcionamiento para enfrentar adecuadamente el tratamiento y confinamiento final de los residuos sólidos generados.

Al no disponer de un sitio cercano para depositar los residuos sólidos municipales, las administraciones pagan millones de pesos³² en transportar y dejar la mayor parte de sus desechos en rellenos sanitarios que se encuentran en otros municipios del Estado a través de empresas que se encargan de dicho trabajo.

Por tal motivo surge la necesidad de aplicar medidas que reduzcan costos de inversión en este problema. Entre las medidas que se pretenden tomar destacan las siguientes:

1-Gestionar la compra de camiones recolectores de basura para el municipio con ayuda de fideicomisos públicos (este beneficio implica un gasto por la compra de unidades recolectoras de basura, pero también se tiene la certeza

³² Para el caso de Tepetlaoxtoc no se tiene registro en ninguna plataforma de transparencia (ipomex, infoem, saimex) que arroje el dato de la cantidad que gasta el municipio por este concepto.

de que las próximas administraciones ya no se preocuparan por este problema), o por el contrario, concesionar este servicio a una empresa privada que brinde un trato de calidad con los pobladores y sea eficiente³³.

2-Que el ayuntamiento en coordinación con la Secretaria de Medio Ambiente del Estado de México y la población del municipio tomen la decisión de crear un relleno sanitario dentro del territorio municipal tomando en cuenta las medidas sanitarias y preventivas que se estipulen en las leyes ambientales. Esto ayudara a ya no pagar el traslado de los residuos a otros lugares por empresas privadas³⁴.

3- Establecer medidas de reutilización de desechos y reciclaje a la población para evitar que se generen grandes cantidades de desperdicios y por consiguiente cueste menos el servicio.

La sociedad civil debe tener en claro qué camino tomar para convertir la gestión de residuos en una gestión de recursos municipales. El órgano recaudador de ingresos al aplicar esta política debe poner sobre la mesa sus propuestas sobre la gestión de residuos municipales y hacerlas válidas. El objetivo municipal será alcanzar una mejora para el ambiente a través de costos más bajos. Las medidas tienen que ser económicamente factibles en el ámbito de las posibilidades municipales.

Como tercer punto se propone **concesionar la prestación de servicios a particulares**. Esta propuesta fue creada con base en el convenio de concesión por parte del municipio de Chalco Estado de México en el año 2010, en donde se concesionaba a una empresa privada el servicio público de Recolección de

³³ Este punto se propone retomando a la situación que se vivió en Playa del Carmen cabecera del municipio de Solidaridad en Quintana Roo, donde se fueron entregados camiones recolectores de basura que se rentan por medio de fideicomisos. Nota en línea: <https://quintafuerza.mx/quintana-roo/entregan-camiones-compactadores-de-basura-para-recoleccion-en-playa-del-carmen/>

³⁴ Este punto se retoma del caso del tiradero a cielo abierto en el Municipio de Apaxco de Ocampo Estado de México, que en coordinación con la Secretaria de Medio Ambiente del Estado de México se puso en marcha un proyecto que consiste en realizar las obras de ingeniería para regularizar el tiradero a cielo abierto actual, transformándolo en un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos tipo “C” que cumpla con lo que establece la NOM-083-SEMARNAT-2003. Información acerca del caso en línea: <https://sma.edomex.gob.mx/proyectos>

Residuos Sólidos, para que de esta manera el ayuntamiento ya no se hiciera cargo directamente de este rubro³⁵.

Esta recomendación es una forma en la cual el ayuntamiento realiza un contrato en el que transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal. Esto sucede debido a problemas económicos, técnicos, materiales o humanos que se presentan durante su administración, y para evitar que la población se vea afectada por esta situación, el municipio, como autoridad otorgante, firma un contrato sin perder el mando municipal.

Según los artículos que van del 128 al 141 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México expresan los criterios y limitantes para concesionar servicios públicos, algunos de ellos son: que no lesionen el interés público o social, que no afecte la estructura y organización municipal, la vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio, los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión, no otorgar la concesión a miembros del propio ayuntamiento, servidores públicos, sean municipales, estatales o federales, y tampoco a empresas en las cuales los servidores públicos tengan intereses económicos.

Para el buen desarrollo de las operaciones de conservación y mantenimiento de los servicios públicos, es necesario priorizarlos, de tal manera que los recursos materiales con que cuente el municipio sean suficientes para cubrir la demanda de cantidad y calidad del servicio. El papel que juegan los servicios públicos dentro de la administración pública municipal es muy importante, cabe aclarar que ellos son el soporte fundamental para mejorar el nivel de vida de los habitantes y por tanto es indispensable brindarlos con oportunidad y eficiencia ya sea por el mismo gobierno o por privados a través de concesiones.

³⁵ Documento en línea:
https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2013/18/11/aa9f1ed2df90f83c65f6401aa6df71db.PDF

Dicho lo anterior, las medidas que se pretenden desarrollar en el municipio de Tepetlaoxtoc para combatir el déficit fiscal en el tema de concesionar los servicios públicos son las siguientes:

1- Buscar particulares para concesionar los servicios públicos considerando los aspectos que a continuación se enlistan:

1. Verificar con proveedores especializados los mejores precios de adquisición.
2. Adquirir solamente el equipo indispensable y de utilidad para el servicio.
3. Asegurar la conservación y mantenimiento oportuno de equipos y maquinarias.

De esta manera eligiendo las mejores opciones que ofrezcan tarifas razonables y trabajos eficientes se podrá hacer una adecuada inversión.

2- Llevar un manejo y control del concesionario para evaluar por periodos de tiempo que tan efectivo ha resultado ser³⁶.

3- Hacer un análisis acerca de los beneficios que se han obtenido derivado de las concesiones de servicios públicos en otros municipios con características similares a las de Tepetlaoxtoc, para averiguar si es factible o no su contratación.

Se recomienda concesionar los servicios públicos en casos extremos en donde el ayuntamiento no cuente con las bases que se requieran para ofrecerlos en un ambiente de eficacia y calidad, la idea de hacer esta recomendación es velar por el bienestar de la población y que el gobierno municipal no se vea afectado por comentarios negativos y sea calificado como un mal administrador.

³⁶En este punto se retoman las consideraciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en donde se menciona que es necesario tener un contrato con el concesionario para determinar el tiempo que durara el servicio y los resultados obtenidos.

El desempeño de una administración municipal se puede conocer por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados ya que mediante éstos el gobierno muestra su función imparcial ante los habitantes, sin embargo, al dejar que empresas privadas realicen el trabajo que le confiere originalmente al gobierno municipal implica que éste genere ingresos sin mayor esfuerzo y ahorrando tiempo para hacer otras cosas, logrando también, ganar la confianza de sus ciudadanos.

Ahora bien, si la administración del municipio no quisiera considerar las concesiones, se podría inclinar más por una segunda opción, la cual son los convenios Estado-Municipio; según el INAFED (2013), es un mecanismo administrativo de coordinación del municipio, con el Estado, tiene una base constitucional, tanto a nivel federal como estatal enmarcado en su artículo 116 Fracción VII, que dice: Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios.

El convenio tiene por objeto transferir total o parcialmente, la prestación de un servicio público que, por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y/o humanos, le resulte difícil atender en forma directa al municipio que lo requiera. En este tipo de convenios de colaboración Estado-Municipio se especifican las acciones que se comprometen a desarrollar, los deberes y obligaciones de ambos, las bases tanto económicas como laborales de los servidores públicos y los beneficios directos que tiene el ayuntamiento como autoridad máxima del municipio, entre otros aspectos.

En este punto el gobierno municipal tendría que determinar cuál es la mejor opción para su administración, si inclinarse más por un convenio con el Estado donde los servicios que ofrecerá serán compartidos, o una concesión particular donde podrá manejarlos de manera indirecta bajo las implicaciones que se hayan estipulado al contratar al particular o empresa privada.

Los gobiernos municipales deben dejar de lado los modelos administrativos poco flexibles y centralizados, puesto que existen diversas formas de favorecer al ciudadano a través de la prestación indirecta de los servicios públicos municipales,

de forma tal que se acorten las distancias entre el gobierno y la sociedad y haya ganancia por ambas partes.

Como último punto de esta serie de propuestas encaminadas a incrementar las finanzas públicas del municipio de Tepetlaoxtoc se tiene la de ***atraer financiamiento a través de programas federales y asociaciones internacionales***. Esta propuesta se sugiere con base en la revisión de casos en donde el gobierno federal otorga apoyos económicos a los municipios para que de esa manera puedan cumplir con todos sus objetivos planteados. Del mismo modo se retoman casos en donde organizaciones internacionales financian programas a Estados y Municipios para la realización de obras públicas, combate a la pobreza, desigualdad, cooperación económica, entre otras, como se muestra a lo largo de este apartado.

Lo que se pretende hacer aquí es buscar financiamiento que otorguen diversos organismos (o el mismo gobierno estatal y/o federal) a municipios para la mejor aplicación de políticas de desarrollo y así ayudar al municipio a ser más eficiente en diferentes aspectos como lo es: mejora de servicios públicos, obras públicas, combate a problemas sociales como la pobreza, etc.

Además de las aportaciones que hace el gobierno federal a municipios, existe un catálogo de programas de financiamiento a través de las diferentes secretarías cuyo propósito es proporcionar la información relevante de los apoyos federales existentes, como lo son programas de infraestructura, programa de agua potable, alcantarillado y tratamiento (PROAGUA), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, programa de residuos sólidos municipales (PRORESOL), entre otros. Cada uno de ellos otorgan un porcentaje de recursos para que el municipio pueda desarrollar de manera eficiente las atribuciones que le corresponden.

De igual forma existen asociaciones internacionales que financian actividades de los municipios. En ocasiones por falta de información y conocimiento, la mayoría de los municipios mexicanos no tienen acceso a la cooperación internacional que ofrecen gobiernos extranjeros, organismos multinacionales o asociaciones civiles que buscan apoyar a las administraciones locales en rubros

como el desarrollo humano, combate a la pobreza, eficiencia en el uso del agua, medio ambiente, servicios públicos e incluso deportes.

Algunas organizaciones municipalistas, como la Federación Nacional de Municipios de México (Fenammm), ofrecen apoyo y asesoría a las administraciones locales para acceder a los programas de vinculación y cooperación internacional. Por otro lado, también promueve la participación de los municipios en agrupaciones internacionales especializadas, con el propósito de involucrarlos en redes de intercambio y de asistencia técnica especializada.

Estas dos opciones que tiene el municipio para poder financiar sus acciones y atender demandas públicas son medidas convenientes para incrementar recursos públicos y ahorrarse otros. La idea de esta investigación es crear estrategias donde el municipio pueda recaudar por el mismo sus propios ingresos y no depender de otras fuentes, por ello es recomendable usar esta propuesta con restricciones y no habitualmente.

Cuando el municipio cuente con el recurso necesario para implementar medidas de recaudación eficientes, es indispensable ya no considerar esta opción. no obstante, antes de aprobar esta propuesta hay que considerar los siguientes puntos:

- 1- Buscar instituciones u organismos que tengan programas de financiamiento o de apoyo a municipios y/o estados con problemas de desarrollo o déficit fiscal para atacarlo directamente³⁷.

³⁷ Como lo es el caso del Estado de Jalisco y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), que firmaron el Acuerdo de Contribución entre la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el Gobierno Constitucional del Estado de Jalisco México en el año 2014, este acuerdo consistía en la elaboración y ejecución de programas y proyectos que promuevan el desarrollo urbano, utilización de recursos y gestión de obras públicas. Documento en línea: https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/jal/jal153.pdf
Del mismo modo, existe el caso del Estado de Chiapas y la Comunidad Europea, en donde se firmó el Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y el Gobierno del estado de Chiapas "Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Chiapas, México", en el año 2003 y consistía en la ejecución de ayuda financiera, técnica y de la cooperación económica en México. Documento en línea: https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/rai/chp/chip1.pdf

2- Crear oficinas especialmente dedicadas a las cuestiones de financiamiento internacional y que estén vinculadas directamente a dependencias como la tesorería.

De esta manera el municipio al tener un financiamiento obtenido por parte de programas del gobierno, de asociaciones internacionales o fundaciones que contribuyan a las mejoras del municipio, el ayuntamiento se ahorrara gran porcentaje de su presupuesto, el cual lo podrá gastar en otros proyectos y ya no enfrentara ningún obstáculo para cubrir la demanda social.

Con el conjunto de recomendaciones que se expresaron en este apartado se pretende, como ya se ha mencionado anteriormente, una reestructuración en el órgano recaudador de ingresos del municipio de Tepetlaoxtoc, que este sepa llevar el mando de su administración y que el déficit fiscal que enfrenta el municipio vaya perdiendo fuerza. La administración fiscal del municipio tendrá que saber llevar a cabo el buen manejo de sus recursos y hacer que se inviertan de la mejor manera, porque no hay mejor administración local que la que sabe dirigir, distribuir y aplicar eficientemente sus recursos.

Los gobiernos municipales tienen un gran reto para llevar a cabo el saneamiento de sus finanzas públicas, por esta razón tienen que lograr un presupuesto balanceado y hacer una revisión tanto de su política de ingresos como de su política de egresos para fortalecer la recaudación propia y consolidar un gasto público eficiente que esté enfocado, principalmente, en inversión pública.

Es necesario que para que los gobiernos locales aumenten el porcentaje de ingresos propios, que le permitan brindar mejores servicios públicos, respecto al ingreso total, y que dependan en menor medida de los ingresos que reciben por parte de la Federación y Gobierno del Estado (como ya se ha generalizado a lo largo de la investigación), formulen e implementen ciertas acciones para el fortalecimiento de los ingresos propios.

Incentivar a los municipios a modernizar su catastro para fortalecer sus ingresos y así disminuir presión sobre sus finanzas; dar incentivos para la inclusión

social; ampliar las capacidades tributarias de los gobiernos locales; impulsar la tecnología para aumentar el gasto en inversión pública y generar ahorros para ejercerlos en otros conceptos; fomentar el uso de convenios de descentralización y reasignación y mejorar la eficiencia en la recaudación propia, son medidas que es necesario aplicar totalmente.

Todo esto con el fin de llevar al municipio de Tepetlaoxtoc a alcanzar mejores niveles de bienestar social. Al incrementar las finanzas públicas de la localidad ya no se hablará más de una mala administración por parte del personal que labora dentro del ayuntamiento y las demandas sociales reducirán considerablemente. El objetivo de la investigación, en este momento, parece ser viable, ahora solo falta que el órgano recaudador de ingresos de este municipio ejecute las propuestas y se evalúen los resultados para cerciorarse de que fueron efectivas.

Conclusiones

El desarrollo económico de un país depende de la buena administración y dirección que los representantes del Estado realicen en las finanzas públicas, además, el Estado debe velar porque exista una distribución equitativa de las riquezas y un control en el gasto público, ya que esto es requisito para que no se presenten inconvenientes en la administración fiscal de los diferentes niveles de gobierno.

A pesar de eso, hay gobiernos que incumplen estas obligaciones y tienden a caer en problemas relacionados con sus finanzas públicas. El sector público debe fomentar su participación dentro del ámbito fiscal tanto a administrativos como a la población que paga impuestos y de esta manera generar un ciclo benéfico para garantizar un nivel de bienestar para ambos.

La situación que se vive en México muestra algunas de las causas principales que han frenado el crecimiento y han obstaculizado un mejor nivel de vida de la población. La sociedad y el gobierno participan en un proceso de continua revisión a fin de mantenerlo actualizado, incorporando los elementos más novedosos para hacerlo cada día más eficiente y atendiendo las demandas de los ciudadanos, es por ello que con base en lo que se expuso en este trabajo de investigación se desglosan las siguientes conclusiones.

El gobierno municipal, al ser el más cercano a la población, es el principal ente que debe conducir a los ciudadanos a alcanzar altos niveles de bienestar, pero en el caso particular de Tepetlaoxtoc no se observa esos niveles debido a que hay un problema en su administración. El primordial problema que se encontró es que hay un déficit fiscal provocado por la ineficaz recaudación de impuestos que realiza el órgano recaudador de dicho municipio, lo que entorpece el quehacer de sus actividades en la generación de bien común.

Además, el déficit en el municipio es resultado también, de diferentes situaciones que desvían el rumbo de sus finanzas públicas directa o indirectamente, las cuales son la falta de profesionalización y compromiso por parte de los servidores públicos, ya que se observó que no están perfectamente capacitados, lo

que provoca que haya una carencia de iniciativa por buscar estrategias para mejorar la recolección de impuestos, así como lo expreso el OSFEM en la evaluación fiscal que hizo sobre el municipio, en donde también se mostró que el dinero que obtiene por concepto de impuestos, aportaciones y participaciones, no está siendo empleado de la mejor manera, ya que muchas dependencias no llegan a cumplir las metas que ellos mismos se han puesto por insuficiencia de recursos.

Pero no todo es un problema administrativo sino también social, pues se encontró que hay apatía por parte de la población con el gobierno del municipio. Esto se refleja en que los ciudadanos no están de acuerdo en pagar impuestos, pues al no recibir servicios públicos de calidad no le ven algún sentido seguir pagando. Y esto puede ser también un factor principal en el problema que sufre el municipio, si él no recibe ese ingreso, difícilmente podría satisfacer las demandas sociales.

Aunado a esto, existe una nula relación de comunicación y confianza entre gobierno y sociedad; entonces lo que se pretendió hacer en este trabajo de investigación es la creación de propuestas en donde se involucra a la sociedad para que sea participe de la generación de riqueza por parte del gobierno municipal y se vea una colaboración entre ambos para sanear las finanzas públicas y alcanzar el tan deseado bien común.

Ahora bien, después de haber expuesto los problemas que se observaron en Tepetlaoxtoc a lo largo del trabajo, se procede a verificar los planteamientos que se hicieron en un principio y saber si se cumplió con los objetivos deseados. En la pregunta que se hacía al comienzo de la investigación se cuestionaba acerca de cómo se podría lograr hacer que la institución recaudadora de impuestos en el municipio de Tepetlaoxtoc hiciera una apropiada tarea para cumplir su propósito recaudador, consiguiendo esto, se buscaba aumentar sus finanzas públicas para dotar de servicios públicos a la población de manera integral y eficaz.

Respondiendo a esta interrogante, en la hipótesis se afirmaba que a través de una serie de propuestas se pretendía mejorar la actividad recaudatoria de los ingresos que le corresponden principalmente al municipio de Tepetlaoxtoc, y como

resultado se incrementarían las finanzas públicas, de esta forma, la apropiada administración fiscal en este nivel de gobierno permitirá brindar satisfactoriamente servicios públicos a su población.

La hipótesis en este caso se confirma totalmente por las siguientes razones; la situación que atraviesa el municipio de Tepetlaoxtoc conlleva a realizar propuestas que sirvan como parteaguas para que su administración pueda ejecutarlas y obtener grandes beneficios, es decir que con las recomendaciones que se hicieron, el municipio puede llegar a recaudar más impuestos de los que recauda actualmente, lo que se traduce en que se va a tener un mayor índice de ingreso con el que podrá cumplir satisfactoriamente con sus tareas previstas.

En suma, cada una de las propuestas están justificadas dentro de las leyes y ordenamientos que rigen el sistema tributario y fiscal del país, lo que da cabida a que se puedan aplicar totalmente. Asimismo, algunas de las propuestas que se desagregaron en este trabajo de investigación son retomadas (iguales o mejoradas) de casos exitosos en México, en donde procedente de su aplicación el gobierno local ha obtenido, aumentado y/o ahorrado ingresos propios, mismos que distribuye en rubros donde necesitan de más recursos. Así con el conjunto de alternativas viables para mejorar el proceso recaudatorio se podrán aumentar los índices de finanzas públicas en Tepetlaoxtoc, pero los resultados oficiales se obtendrán derivado de la aplicación de ellas.

Una vez confirmada la hipótesis se procede a verificar si se cumplieron con los objetivos anhelados. El objetivo general consistía en proponer alternativas para que el órgano recaudador de impuestos en el municipio de Tepetlaoxtoc Estado de México haga un buen papel en las actividades recaudadoras, para que de esta manera pueda aprovechar sus recursos propios y así sea capaz de aumentar sus finanzas públicas.

Precisamente se cumplió con el objetivo, las propuestas aquí expuestas tienen el fin de que el municipio aproveche sus propias herramientas (su lista catastral, bienes y servicios públicos, permisos y certificaciones, entre otros) para generar ingresos y no depender tanto de recursos procedentes de otros niveles de

gobierno, de tal forma que se vuelva más independiente y genere autonomía local y financiera. Igualmente, una de las recomendaciones propone el capacitar al personal administrativo para que sea apto de darles solución y seguimiento a las necesidades de la población, por lo tanto, se hará un eficiente trabajo en el desenvolvimiento de las actividades recaudadoras del municipio.

En cuanto a los objetivos específicos, estos se siguieron y se aplicaron adecuadamente a lo largo de la investigación, entre ellos destaca el análisis del marco teórico que respalda a la información expresada en los primeros apartados, puesto que la teoría que deviene de las finanzas públicas (federalismo y federalismo fiscal) brinda el mecanismo de unión en el sistema de separación de fuentes tributarias en México, las cuales sientan las bases para un efectivo reparto de potestades en donde cada nivel de gobierno es capaz de conducir y efectuar por sí mismo sus tareas designadas las cuales se dirige el proceso fiscal del país.

Para cumplir con el segundo objetivo se hizo una justificación de dicha teoría sustentada en las leyes fiscales que el gobierno municipal tiene a su disposición. En esta parte la información tuvo gran utilidad al dar un panorama actual de las finanzas públicas en México en donde se analizó, además del conjunto de leyes fiscales que rigen al país, el proceso de coordinación entre los tres niveles de gobierno. De esta manera se entiende ampliamente como se realiza la repartición de recursos públicos y bajo que términos se hace.

Por último, el tercer objetivo mantuvo la crítica que se hace al sistema tributario del municipio de Tepetlaoxtoc. Aquí se descubrió la problemática que aqueja tanto a la población como al sistema administrativo del ayuntamiento, y se dio paso a realizar la serie de recomendaciones precisas y coherentes propuestas como solución a la situación que atraviesa el municipio en la actualidad.

Como se ha demostrado en el presente trabajo, la recopilación de información evidencia la situación actual del municipio de Tepetlaoxtoc Estado de México, lo cual hace viable estipular una propuesta para la mejora de los procesos recaudatorios, sin dejar de lado que se necesitan varios elementos como mayor

autonomía municipal y una fuerte base institucional en la creación de estrategias que se aplican para mejorar las condiciones de vida de la población.

El gobierno municipal debe replantear las metas económicas y sociales para que estas sean dinámicas y efectivas apoyándose de los esfuerzos progresivos de todos los actores ya enunciados, que permitirá consolidar el progreso que beneficiara a todos los pobladores. Pero esta transformación es compleja por lo que se debe tener una planeación concreta sobre las acciones que deben tomar el órgano recaudador de ingresos, de lo contrario su desempeño se permeará en el continuo rezago económico y social.

Finalmente, queda como responsabilidad del aparato administrativo del municipio rechazar o aprobar estas propuestas para hacerlas prácticas y darle solución a la problemática que enfrenta. De acuerdo con los resultados que se obtengan de dicha aplicación se podrá medir el grado de efectividad que tienen y si es recomendable, o no, hacerlas funcionar en municipios que se encuentren en la misma situación que Tepetlaoxtoc.

Fuentes consultadas

Bibliografía

- Aghón G. y Casa C. (1996) Análisis Comparativo de los Procesos de Descentralización Fiscal en América Latina. México. CEPAL.
- Alemaný García, Macario (2005). El Concepto y la Justificación del Paternalismo. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes
- Arrijoa Vizcaíno Adolfo. (2008). Derecho Fiscal. México. Editorial Themis.
- Arteaga Nava, Elisur y Trigueros G, Laura. (2000). Derecho Constitucional Dictionarios Jurídicos Temáticos, Tomo II. México. Harla S.A de C.V.
- Astudillo Marcela. (2002), Federalismo Fiscal: El Caso del Estado de Guerrero. México. Editorial Porrúa.
- Astudillo Marcela. (2005). La Coordinación Fiscal en México. Logros y Desafíos. SciELO Analytics, Vol. 36 Núm.141, Pág. 10.
- CEPAL. (1998). El Pacto Fiscal, Fortaleza, Debilidades y Desafíos. México. CEPAL.
- Chapoy Bonifaz. (2016). La Deuda Pública, Opción de Financiamiento a Nivel Local. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Núm. 101, Pág. 22.
- De la Garza Sergio. (2005). Derecho Financiero Mexicano. México. Editorial Porrúa.
- Díaz Flores Manuel. (2002). Federalismo Fiscal y Asignación de Competencias: Una Perspectiva Teórica. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. 3 Núm. 11, Pág. 13.
- Faya Viesca Jacinto (1988) El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal. México. INAP
- Faya Viesca Jacinto. (2003). Finanzas Públicas. México. Editorial Porrúa.

- Finot Iván. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES).
- Flores Zavala (1990): Elementos de Finanzas. México. Editorial Porrúa.
- García Galindo Germán. (2009). Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Territoriales. Redalyc, Núm. 65, Pág. 157-178.
- García Pelayo Manuel. (1993). Derecho Constitucional Comprado. Madrid. Editorial Alianza.
- Gil Valdivia Gerardo. (1981). El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México. Federalismo y coordinación fiscal UNAM. México.
- Guillén López Tonatíuh. (1999). Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia. México. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.17
- Hamilton Alexander. (1957). Apéndice V. Constitución de los Estados Unidos. México. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Díaz Ana María. (2006). Relaciones Intergubernamentales. Redalyc, Vol. 9, Núm. 18, Pág. 36-53
- INAFED. (2004). Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal (Tomo 4). México. Primera Edición.
- INAFED. (2004). Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal Introducción al Gobierno y Administración Municipal (Tomo 6). México. Primera Edición.
- INEGI. (1994). El ABC de las Finanzas Públicas. México: Editorial INEGI.
- Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República. (2016). El Municipio Mexicano. México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Musgrave Richard y Peggy Musgrave. (1989). Public Finance in Theory and Practice. 5ta. Edición. Nueva York. McGraw Hill.

- Oates Wallace. (1999). Ensayo sobre Federalismo Fiscal. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, Núm. 3, pag.1120-1149.
- OCDE y EUROSTAT. (2018). *Manual de Oslo Directrices para la Recogida e Interpretación de Información Relativa a Innovación*. Madrid. Cuarta edición.
- Oliveira Ives. (1960). *Curso de Derecho Municipal*. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot.
- Olmedo Carranza Raúl. (1997). *Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal*. México. Editorial Comuna.
- Ortiz, M. (1998), *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*. México. INDETEC.
- Ramírez Cedillo Eduardo. (2007). *Federalismo y Finanzas Publicas: Una Discusión Acotada para México*. *Economía UNAM*, Vol. 8 Núm. 22, pág. 36
- Ramírez Contreras José Juvencio. (2011). *La Inadecuada Administración como Causante Principal de la Crisis Financiera Mundial*. *Revista del Centro de Investigación*, Vol. 9 Núm. 36, págs. 121-133.
- Reyes Ponce Agustín. (2007). *Administración Moderna*. México. Editorial Limusa.
- Riker H. William. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. E.E.U.U traducido al español: Editorial Little, Brown and Company.
- Sánchez Gómez Narciso. (2008). *Derecho Fiscal Mexicano*. México. Sexta Edición, Editorial Porrúa.
- Serna de la Garza José María. (2004). *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo en México*. México. UNAM.
- Sol Juárez Humberto. (2012). *Derecho Fiscal*. México. Editorial Red Tercer Milenio.
- Tocqueville Alexis De. (1978). *La Democracia En América*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica.

Villegas Héctor. (2001). Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Buenos Aires. Editorial Depalmas 7ma. Edición.

Watts Ronald. (2001). Modelos de Reparto Federal de Poderes. Revista internacional de ciencias sociales, No. 167, Pág. 17-32.

Wright Deil. (1997). Para Entender las Relaciones Intergubernamentales. México. Fondo de Cultura Económica.

Documentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2/Agosto/2019, Última reforma publicada
DOF 06-06-2019 Sitio web:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1978). Ley de Coordinación Fiscal. 1/Agosto/2019, Última reforma publicada DOF 30-01-2018 Sitio web:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf

Honorable Ayuntamiento del Municipio de Tepetlaoxtoc, Estado de México. (2019). Bando Municipal de Gobierno 2019. 23/febrero/2020, de Gobierno del Estado de México Sitio web:
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/bdo/bdo2019/bdo095.pdf>

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2018). Informe de Resultados de la Fiscalización Superior. 28/febrero/2020, de Libro 50 Sitio web:
https://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2017/Municipal/Libro49.pdf

Mesografía

Abolins Rojas Daira. (2006). El Federalismo Como Forma de Estado. 1/Agosto/2019, Derecho comparado Sitio web: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REO_CHACAO/1/REO_CHACAO_2006_1_427-458.pdf

Alcaldes de México. (2020). 7 Municipios con Más Ingresos Propios. 28/febrero/2020, de Noveno Foro alcaldes hablando con alcaldes Sitio web: <https://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/7-municipios-con-mas-ingresos-propios/>

Atehortua Ríos Carlos Alberto. (2014). El Concepto: Servicio Público. 1/Agosto/2019, de EIMundo.com Sitio web: https://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/el_concepto_servicio_publico.php#.XUM13ehKjIU

Buján Pérez Alejandro. (2010). Concepto de Finanzas Públicas. 31/Julio/2019, de Enciclopedia Financiera Sitio web: <https://www.encyclopediafinanciera.com/finanzas-publicas/administracion-publica.htm>

Cámara de Diputados. (2005). Función Presupuestaria o Financiera. 24/octubre/2019, de Secretaría de Servicios Parlamentarios Dirección General de Bibliotecas Sitio web: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iifunci.htm>

Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (2006). Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario 1995-2006. 2/Agosto/2019, de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas Sitio web: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0302006.pdf>

Camps Victoria. (2016). ¿Qué es el Federalismo? 1/Agosto/2019, de eldiario Sitio web: https://www.eldiario.es/autores/victoria_camps/

- Chan Antonio. (2012). Necesidades Públicas. 1/Agosto/2019, de SCRIBD Sitio web: <https://es.scribd.com/doc/91846626/Necesidades-Publicas>
- COESPO EdoMéx. (2018). Diagnóstico Sociodemográfico del Estado de México. 21/febrero/2020, de Gobierno del Estado de México Sitio web: <https://coespo.edomex.gob.mx/sites/coespo.edomex.gob.mx/files/files/2018/Diagn%C3%B3stico%20Sociodemogr%C3%A1fico%20.pdf>
- Coneval. (2019). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. 28/octubre/2019, Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/presupuesto_egresos.aspx
- Coquis Velasco Francisco Javier. (2015). Sistema Nacional de Planeación. 1/noviembre/2019, de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4034/14.pdf>
- Crespo Marco A. (2009). Lecciones de Hacienda Pública Municipal. 2/Agosto/2019, de Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales Sitio web: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009b/563/Los%20ingresos%20publicos%20municipales.htm>
- Diputados Locales del Estado de México. (2019). Bando Municipal. 28/febrero/2020, de Contraloría del Poder Legislativo Sitio web: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/pdf/Cursos/2019/Bando_Municipal_2019.pdf
- Dussan Salazar William. (2012). Círculo Vicioso Frena Desarrollo y Prosperidad en Colombia. 28/febrero/2020, de Consultor Contable Sitio web: <https://www.consultorcontable.com/circulo-vicioso/>
- García Martínez Juan Antonio. (2011). El sistema de coordinación fiscal en México, una perspectiva municipal. 8/noviembre/2019, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/11.pdf>

- Hernández Espíndola Olga. (2015). Dependencia Administrativa. 8/noviembre/2019, de Enciclopedia Jurídica Online Sitio web: <https://mexico.leyderecho.org/dependencia-administrativa/>
- Ibarra Mares Alberto. (2009). Introducción a las Finanzas Públicas. 1/Agosto/2019, de Grupo de Investigación Productividad y Finanzas Empresariales de Bolívar Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco Sitio web: https://licenciaturaap.files.wordpress.com/2012/02/introduccion_finanzas_publicas-de-alberto-ibarra-mares.pdf
- IGCEM. (2016). Estadística Básica Municipal Tepetlaoxtoc. 21/febrero/2020, de Gobierno del Estado de México Sitio web: <https://igcem.edomex.gob.mx/acerca-de/eventos-convocatorias/estadistica-basica-municipal>
- IHEM. (2012). Foro Hacendario. 21/febrero/2020, de Gobierno del Estado de México Sitio web: https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2013/20/11/9dc1f6f438e45503a220a2641d9ad727.pdf
- INAFED. (2013). Guía Técnica 4 la Planeación del Desarrollo Municipal. 1/noviembre/2019, Sitio web: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf
- INAFED. (2013). Guía Técnica 7 Elaboración y Ejercicio de Presupuesto de Egresos. 28/octubre/2019, Sitio web: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia07_elaboracion_y_ejercicio_del_presupuesto_de_egresos.pdf
- INAFED. (2018). Tepetlaoxtoc, Estado de México. 21/febrero/2020, de Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México Sitio web: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15093a.html>

- INAP. (2009). Guías Técnicas Municipales. 28/octubre/2019, de INAFED Sitio web: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/guias_inap.pdf
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. (2001). El Federalismo Fiscal en México. 23/Julio/2019, de ILSEN Sitio web: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1731/Federalismo_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- INEGI. (2010). Mapa de Tepetlaoxtoc. Espacio y datos de México. [Mapa satelital]. 21/febrero/2020 Sitio web: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=15093>
- INEGI. (2015). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. 21/febrero/2020, de DENUÉ Sitio web: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- INEGI. (2017). Encuesta Nacional Agropecuaria 2017. 21/febrero/2020, de ENA Sitio web: <https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2017/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2018). ¿Conoces el Marco Jurídico del Municipio? 7/noviembre/2019, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/conoces-el-marco-juridico-del-municipio?idiom=es>
- Leon Alberto. (2019). ¿Qué son los Recursos Públicos? 1/Agosto/2019, de Lifeder Sitio web: <https://www.lifeder.com/recursos-publicos/>
- Medina Luis. (2009). Federalismo para Principiantes. 23/Julio/2019, de Documento de Trabajo del CIDE Sitio web: https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/235/1/00009715_2_documento.pdf
- Megchum Mejía Isabel de los Ángeles. (2015). Ley de Coordinación Fiscal en México. Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/ley-de-coordinacion-fiscal-en-mexico/>

- Nicuesa Maite. (2015). Definición de Círculo Vicioso. 28/febrero/2020, de DefinicionABC Sitio web: <https://www.definicionabc.com/social/circulo-vicioso.php>
- Peralta Cabrera Daniel. (2013). La Autonomía Municipal: Su Defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 8/noviembre/2019, Sitio web: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/jurjal/ano22no2/7.pdf>
- Pérez Torres Javier y González Hernández Ignacio. (2015). La Descentralización Fiscal en México. 8/noviembre/2019, de CEPAL Sitio web: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7441/1/S9800079_es.pdf
- Pineda Pablos Nicolas. (1994). La Descentralización Fiscal en México. 30/julio/2019, de Foro Internacional Sitio web: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1376/1366>
- Pliego Moreno Iván. (2010). El Federalismo Fiscal en México: Entre la Economía y la Política. 26/Julio/2019, de Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Sitio web: [http://minerva.dcaa.unam.mx/app/webroot/files/165/Federalismo Fiscal Mexico_docto84.pdf](http://minerva.dcaa.unam.mx/app/webroot/files/165/Federalismo_Fiscal_Mexico_docto84.pdf)
- Porto J., Gardey A. (2014). Definición de Renta Nacional. 1/Agosto/2019, de Definiciones.DE Sitio web: <https://definicion.de/renta-nacional/>
- Quevedo Braulio. (2013). Para Entender el Federalismo Fiscal Mexicano. 26/Julio/2019, de CIEP Sitio web: <https://ciep.mx/para-entender-el-federalismo-fiscal-mexicano/>
- Reyes Caballero Jorge Alberto. (2013). La Importancia del Código Fiscal de la Federación en la Actividad Económica. 2/noviembre/2019, de soyconta Sitio web: <https://www.soyconta.com/la-importancia-del-codigo-fiscal-de-la-federacion-en-la-actividad-economica/>

- Secretaría de la Función Pública. (2005). Norma para la Capacitación de los Servidores Públicos. 2/marzo/2020, de Gobierno Federal Sitio web: [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SFP/Normas/02052005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SFP/Normas/02052005(1).pdf)
- SCJN. (2005). Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, El Federalismo. 1/Agosto/2019, de Centro de Consulta de Información Jurídica Sitio web: http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2007/59128/59128_1.pdf
- SHCP. (2019). Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. 2/Marzo/2020, de Finanzas públicas Sitio web: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx
- Trillas Francesc. (2016). Las 10 preguntas más Frecuentes sobre el Federalismo. 1/Agosto/2019, de Federalistes d' esquerres Sitio web: <https://federalistesdesquerres.org/es/2016/08/las-10-preguntas-mas-frecuentes-sobre-el-federalismo-por-francesc-trillas/>
- UNAM. (2017). Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. 25/Julio/2019, de Coordinación de Humanidades. Museo de las Constituciones. Sitio web: <http://museodelasconstituciones.unam.mx/nuevaweb/wp-content/uploads/2019/02/Constitucio%CC%81n-Federal-de-1824.pdf>

Anexos



Universidad Autónoma del Estado de México

Centro Universitario UAEM Texcoco

Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública

Finanzas Públicas Locales: El Déficit Público Provocado por Problemas de Recaudación en el Municipio de Tepetlaoxtoc, Estado de México

Objetivo: *El propósito de esta entrevista es obtener información acerca de la situación fiscal que se vive en el municipio de Tepetlaoxtoc, y solo se aplicara al funcionario público que esté a cargo de la Tesorería municipal. La información suministrada aquí es con fines meramente académicos para la realización del trabajo de investigación Tesis.*

1. De acuerdo con los resultados expresados en el informe que realizó el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) sobre el municipio de Tepetlaoxtoc, ¿Por qué considera usted que el Ayuntamiento es ineficiente en la recaudación de impuestos?
2. Como figura importante en el desarrollo de las finanzas públicas del municipio, ¿Cuáles son sus estrategias y/o planes de acción para erradicar el déficit fiscal en el cual se ve inmerso Tepetlaoxtoc?
3. Además de los problemas administrativos que encontró el OSFEM dentro del ayuntamiento, ¿Cuál sería otro factor que usted haya percibido a lo largo de

su estancia en el cargo que sea causa por la cual el municipio se encuentre dentro de dicho déficit fiscal?

4. Según el Sistema de Administración Tributaria (SAT) 2020, en México el 54.7% de la Población Económicamente Activa no paga impuestos, ¿Cree usted que Tepetlaoxtoc está dentro de esos índices? Y de ser así, ¿Qué nos puede comentar acerca de las personas que no pagan sus impuestos en este municipio?
5. ¿De qué manera afecta, tanto al gobierno municipal como a la ciudadanía, el hecho de que Tepetlaoxtoc tenga bajos niveles de recaudación de impuestos?
6. Siendo estas las interrogantes más importantes para llevar a cabo el trabajo de investigación, ¿Qué comentarios respecto a la situación financiera actual del municipio de Tepetlaoxtoc desea agregar?

Sin más por el momento agradezco su atención, colaboración y tiempo.

