

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ANÁLISIS DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS MUNICIPIOS DE
TOLUCA E IXTLAHUACA 2016-2018.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

EDNA ANTONIO JIMÉNEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. JUAN MIGUEL MORALES Y GÓMEZ



TOLUCA, MÉXICO. 2019.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I; LAS FINANZAS PÚBLICAS	4
1.1 Las finanzas públicas en México	5
1.2 La Hacienda Pública Municipal.....	11
1.2.1 La Tesorería Municipal	15
1.3 El Impuesto Predial	17
1.4 El impacto de la Reforma de 1983 en el artículo 115 constitucional	23
CAPÍTULO II; CONTEXTO DE LOS MUNICIPIOS DE IXTLAHUACA Y TOLUCA	27
2.1 Clasificación de los municipios.....	29
2.2 Contexto de Ixtlahuaca	30
2.2.1 Recaudación del impuesto predial en Ixtlahuaca.....	32
2.3 Contexto de Toluca	39
2.3.1 Recaudación del impuesto predial en Toluca	40
2.4 Análisis del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial y sus Accesorios Legales.	45
2.5 Análisis del Plan de Desarrollo del Estado de México	49
CAPÍTULO III; PERTINENCIA DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA HACENDARIA PARA LA RECAUDACIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL	52
3.1 Interpretación de la variación del impuesto predial.....	53
3.2 La colaboración en la recaudación entre Toluca y el GEM.....	56
3.3 El IHAEM y el IGECM en el municipio.....	59
3.3.1 El IHAEM	59
3.3.2 El IGECM	61
3.2 Comparación de los municipios de Ixtlahuaca y Toluca	63

CONCLUSIONES	68
FUENTES DE INFORMACIÓN	74
ANEXOS	80
Guion de entrevista; municipio de Ixtlahuaca	81
Reporte de entrevista; Ixtlahuaca	83
Guion de entrevista; municipio de Toluca	86
Reporte de entrevista; Toluca	88

INTRODUCCIÓN

Las leyes otorgan al impuesto predial la categoría de principal fuente de ingresos propios de los municipios; como tal, ocupa un lugar importante dentro del estudio y análisis de la administración pública local.

Pese a tener gran relevancia, en los últimos años las cifras por recaudación del impuesto predial han ido a la baja mientras que las correspondientes a las aportaciones y participaciones venidas del gobierno federal o por la entidad federativa han ido en aumento. Lo que se ha traducido en mayor dependencia entre el municipio y la federación o con el estado debido a que los ingresos propios no les son suficientes para satisfacer las necesidades de su población.

Como consecuencia de esta relación de dependencia, los administradores públicos y la opinión pública lograron posicionar en la agenda la preocupación por el fortalecimiento de las haciendas municipales, de tal manera que el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de México plasmaron en sus planes de desarrollo objetivos, estrategias y líneas de acción que atendieran dicha situación. Como resultado, en el Estado de México surgió el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial y sus Accesorios Legales para que los municipios de manera voluntaria participaran en él con el objetivo de dar mayor impulso a su recaudación dejando en manos del gobierno estatal una de las principales tareas del municipio.

Para realizar la investigación y obtener contenido de calidad se pretende dar respuesta a las preguntas siguientes; ¿por qué el gobierno municipal de Toluca cedió la atribución del cobro del impuesto predial al gobierno estatal?, ¿por qué el gobierno municipal de Ixtlahuaca no cedió la atribución del cobro del impuesto predial al gobierno estatal?, ¿el personal de las tesorerías municipales está capacitado para cumplir con la función recaudatoria dentro de los Ayuntamientos?, ¿cuáles son las consecuencias de dejar en manos de la Secretaría de Finanzas del Estado de México la recaudación del impuesto predial de los municipios?, ¿cuáles

son las consecuencias de no dejar en manos de la Secretaría de Finanzas del Estado de México la recaudación del impuesto predial de los municipios?.

El problema que motiva la investigación es la ineficiencia en la gestión del Ayuntamiento en el municipio de Toluca ya que deja de lado el cumplimiento cabal de sus funciones, una de las principales es el cobro del impuesto predial ocasionando la pérdida de la atribución recaudatoria que la legislación le otorgó para materializar el principio que trata sobre la libre administración de la hacienda municipal.

Toluca como municipio urbano y capital del estado más industrializado debería tener una tesorería capaz de recaudar el impuesto predial, lo que hubiera evitado pactar con el gobierno del estado la recaudación, situación que Ixtlahuaca, municipio semiurbano, evitó.

Determinar el grado de autonomía de los municipios de Toluca e Ixtlahuaca al comparar su sistema de recaudación del impuesto predial es el objetivo general de este trabajo de investigación mientras que los objetivos específicos consisten en analizar los principales motivos por los que los municipios ceden su atribución de recaudación; conocer el impacto de la participación en el convenio en el ejercicio del presupuesto; determinar en qué medida los municipios pierden su atribución recaudatoria; y establecer ventajas y desventajas de los dos ámbitos de gobierno (estatal y municipal) en el ejercicio del convenio.

La hipótesis que origina la investigación radica en que el grado de autonomía de los municipios se relaciona directamente con la capacidad recaudatoria, administrativa y financiera del mismo. La falta de coordinación entre estas ocasiona la pérdida de valores constitutivos en la concepción del municipio libre y retardando el progreso de la formación de la administración municipal.

Este documento pretende demostrar que al participar en el convenio mencionado se quebranta una de las características fundamentales del municipio, su autonomía. Por lo que se estudia la dinámica de la recaudación en dos municipios, Toluca e Ixtlahuaca. El primero con participación en el convenio y el segundo sin ella,

esperando exponer que a mayor autonomía existe mejor desempeño de las atribuciones municipales, en este caso, la recaudatoria.

Para dicho propósito, el documento se estructura en tres capítulos, el primero titulado Las Finanzas Públicas que aborda la teoría base para el desarrollo del análisis comenzando desde la definición de las finanzas públicas para diferenciarlas de la hacienda pública y continúa con la explicación de las funciones de la tesorería municipal, además se explica qué es el impuesto predial y el impacto que tuvo la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.

El segundo capítulo llamado Contexto de los municipios de Ixtlahuaca y Toluca corresponde a la explicación de las características tanto físicas como administrativas de cada municipio además de los datos de recaudación de cada uno para posteriormente en el capítulo tercero titulado Pertinencia del convenio de colaboración administrativa en materia hacendaria para la recaudación y fiscalización del impuesto predial explicar la comparación entre las dos administraciones y determinar si fue adecuado para el desarrollo de las administraciones haber participado o no en dicho convenio.

Más que una forma de descentralización, los gobiernos municipales son una instancia compuesta por las interacciones continuas entre la política y la administración lo que hace que cada decisión tomada al interior resulte tan compleja que no solo se puede explicar por una variable.

El análisis permitirá brindar información a los gobiernos municipales para apoyar la toma de decisiones oportunas, asentadas en teoría, cifras y comparaciones ya que fortalecer las capacidades propias de la administración otorga mejores resultados que dejar en manos de otras instancias las propias responsabilidades.

CAPÍTULO I; LAS FINANZAS PÚBLICAS

Hablar de finanzas públicas consiste primero, en entender qué son las finanzas y después, al ser notorio un campo específico de lo público se da por hecho que existe el campo de lo privado, por lo tanto, es oportuno establecer una diferencia adecuada entre las finanzas públicas y las privadas para entender su razón de ser, su campo de acción y su función.

Este capítulo hace una selección de conceptos de finanzas públicas y los analiza a partir de la comparación entre ellos para formar un concepto propio al final.

Posteriormente se analiza la relación entre las finanzas públicas, la hacienda y la tesorería municipal. A partir de las definiciones se establecen las funciones y el impacto que cada una tiene en el espacio público.

Enseguida se presenta lo que las leyes dicen del impuesto predial, partiendo de una debida aclaración de las diferencias entre los ingresos de los municipios y definiendo quienes son los contribuyentes. Finalmente, se hace un análisis sobre el papel que jugó la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional en materia hacendaria.

1.1 Las finanzas públicas en México

Para entender que son las finanzas públicas es preciso conocer y definir el primer término del concepto. Por lo tanto, las finanzas, son “el conjunto de actividades que, a través de la toma de decisiones, mueven, controlan, utilizan y administran dinero y otros recursos de valor” (Padilla, 2014). El dinero es el principal objeto con el que trabajan las finanzas, es decir, no sólo se trata del dinero inmóvil si no de todas aquellas operaciones que se realizan con él.

Dependiendo del ámbito de las operaciones, las finanzas pueden dividirse en finanzas corporativas, finanzas personales y finanzas públicas, según la clasificación de García Padilla. A los movimientos monetarios que realizan las empresas, los cuales pueden ser inversiones, erogaciones, préstamos, entre otros, se les denomina finanzas corporativas, mientras que a las decisiones que toman las personas como individuos sobre su dinero se les denomina finanzas personales, y

finalmente, a las acciones que realiza el gobierno con los bienes y el dinero recaudado de impuestos, derechos, aportaciones, etcétera, se les llama finanzas públicas.

Las finanzas públicas, al ser ejercidas en el ámbito del gobierno, son del interés de todos los ciudadanos, por lo que es preciso conceptualizarlas para comprenderlas y es de suma importancia, también, aclarar si hablar de finanzas públicas es lo mismo que hablar de hacienda pública, o si se trata de conceptos diferentes.

Para comenzar con las definiciones, se abordará el primer concepto que ocupa la atención de este escrito; “las finanzas públicas se encargan de estudiar todo lo referente a la Hacienda Pública; es decir, es el conjunto de actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de los recursos financieros del Estado” (Instituto Nacional de Estadística, 1994)

En este primer acercamiento, el INEGI establece una relación directa entre hacienda pública y finanzas públicas, pues la primera es el objeto de estudio de la segunda. Sin embargo, no ofrece una definición adecuada para puntualizar lo que son las finanzas. Dice lo que estudia, pero no lo que es.

Para Enrique Arriaga Conchas (1996), hacienda pública y política fiscal son sinónimos de finanzas públicas; él dice que el concepto tiene diferentes connotaciones dependiendo del nivel de desarrollo del país en cuestión y de la forma de gobierno. Para comprender de mejor manera la sinonimia entre estos conceptos daré un ejemplo que puede simplificarlo; en el Estado de México la secretaría que se ocupa de las operaciones financieras del gobierno se denomina Secretaría de Finanzas, mientras que, a nivel federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien está a cargo de esas mismas acciones. Diferentes nombres, mismas funciones, una en lo local y otra en lo federal.

Una de sus aportaciones es la síntesis sustancial de definiciones que hacen otros autores sobre estos conceptos;

- 1) “Las finanzas públicas son el estudio de los efectos de los presupuestos sobre la economía y, en particular, de su influencia en la consecución del

mayor de los objetivos económicos, a saber, el desarrollo, la estabilidad, la equidad y la eficiencia de la economía.” Finanzas públicas de Otto Eckstein, (Arriaga, 1996)

La definición que ofreció Eckstein en su momento trata de un momento que comprende la etapa posterior a la recaudación, ya que busca evaluar si el ejercicio presupuestal cumple con el fin último del Estado, el cual es lograr la satisfacción de las necesidades y alcanzar la meta del bien común. Es decir, *finanzas públicas* es el nombre que recibe la acción de cubrir las necesidades de la sociedad con el dinero que le es tributado al gobierno.

- 2) La Hacienda Pública trata del conjunto de problemas que giran en torno al proceso ingreso-gasto y que son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad del nivel de precios y desarrollo. Por lo que es necesario tomar en cuenta los aspectos de la política económica que surgen en las operaciones del presupuesto público. Esto es propuesto por Richard Musgrave en Teoría de la Hacienda Pública en (Arriaga, 1996)

Es decir, todos aquellos efectos sufridos en la vida diaria de las personas como consecuencia de la asignación de los recursos públicos son concernientes a la hacienda pública, ya que esos resultados fueron propiciados desde el ámbito público por decisiones del gobierno.

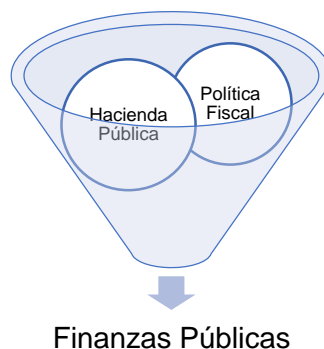
- 3) Como se citó en el libro de Enrique Arriaga, Víctor Urquidi establece lo siguiente en La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina:

“El ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del gasto nacional y se incluye, directamente o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado”. (Arriaga, 1996, pág. 16)

La definición de *política fiscal* que vemos con Urquidi, abarca aspectos sobre todo de corte técnico, los cuales se encuentran en el proceso que va desde la recaudación, la presupuestación, el ejercicio presupuestal hasta el endeudamiento. Es importante rescatar que es una definición muy completa ya que incluye los espacios del aparato administrativo estatal donde opera tal política.

Considero que la política fiscal y la hacienda pública son parte de las finanzas públicas ya que la hacienda pública comprende el conglomerado de recursos mientras que la política fiscal puede ser definida como las reglas con que se operarán los recursos, de tal manera que al conjunto de operaciones o acciones que se generan a partir de la relación entre hacienda pública y política fiscal se le denominará *Finanzas Públicas*.

Ilustración 1 Relación entre hacienda pública y política fiscal



Fuente: Elaboración propia

Suelen ocuparse como sinónimos por ser parte del mismo tema o de la misma materia, y se conserva la relación directa, como ya lo expliqué, pero no son lo mismo.

Otra definición de finanzas públicas es la de Hugo Araneda Dörr, la cual dice; “ciencia que estudia la formación y administración del patrimonio del Estado para el cumplimiento de los fines que le son propios”. (Araneda, 1994).

La denominación de *ciencia* permite comprender con mayor claridad la diferencia de significado entre conceptos; la ciencia de las finanzas públicas es un estudio que

abarca en este caso desde la captación de los recursos hasta su utilización, solo que esta última está limitada y caracterizada, únicamente por aquellas funciones que le fueron designadas en la ley.

Por otra parte, observamos también que, dentro del amplio ámbito de la administración pública, existen varias áreas que deben atenderse de manera especializada por la importancia que tienen a nivel político, considero que ésta es la razón por la que la hacienda pública debe ser analizada y administrada por una serie de postulados y teorías pertinentes que garanticen la estabilidad de la economía a partir de decisiones del gobierno dentro del tema de las finanzas.

Francisco Niti llama Ciencia de las Finanzas Públicas a la investigación sobre las diferentes formas en que el Estado obtiene los bienes requeridos para su vida y su funcionamiento además de la utilización de estos. cfr. en (Flores, 1993)

Esta definición es interesante ya que, además de la caracterización de ciencia, enfatiza que las finanzas públicas también estudian las posibilidades que existen para que el gobierno pueda formar su patrimonio, se sabe de antemano que el gobierno obtiene recursos mediante la tributación y el cobro de algunos servicios. Sin embargo, no son los únicos medios por los cuales allegarse de dinero o de ganancias. Las inversiones en las que puede participar el gobierno y los rendimientos que se obtienen de las empresas que ostenta, son otras formas, pero existe la posibilidad de que no sean las únicas, descubrirlas es la tarea del estudio de las finanzas públicas.

Schultz and Harris dicen que las *finanzas públicas* son “el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales”. cfr. en (Flores, 1993, pág. 9)

Estudiar los ingresos y los egresos de las cuentas del gobierno es la función de las finanzas públicas, averiguar cómo hacer que ingrese mayor cantidad de bienes y cómo hacer eficiente el gasto, cuidando no quedar en banca rota, son su principal tarea. Estas tareas se cumplirán a partir de la aplicación de los principios técnicos que, con base en el estudio, se han formado para la adecuada administración de

los bienes públicos. El hecho de que el autor rescate la aplicación de la técnica en los procesos financieros es de suma importancia ya que se hace notoria la necesidad de tener personal capacitado en esta área para cumplir con el trabajo dentro del aparato administrativo.

Harley Leits Lutz dice que la palabra *finanza*, significa, todo lo que tiene relación con la moneda o con las transacciones en moneda por lo que, al cubrir las necesidades del Estado con el uso de la moneda, se da una aplicación adecuada del término de *finanzas públicas*. *cfr. en* (Flores, 1993).

Para fines conceptuales, esta definición es muy coherente. Todo aquello que guarde relación con el dinero, sea moneda mexicana o de cualquier otro país, es finanza, y si el gobierno ocupa dinero para cumplir sus responsabilidades, entonces adecuadamente se trata de finanzas.

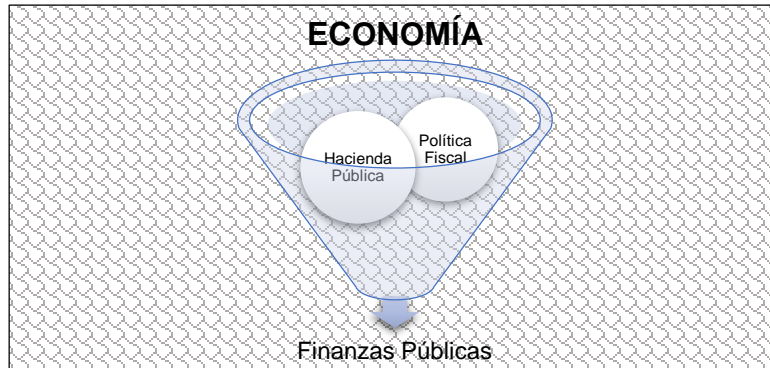
Para algunos autores, hablar de finanzas públicas es lo mismo que hablar de la Hacienda Pública o Política Fiscal, para otros se trata de una ciencia mientras que para los demás no lo es, pues se describen como un conjunto de acciones, es decir, se limita a la práctica. No obstante, en estas páginas se ha ofrecido un análisis de las diferentes definiciones construidas por algunos autores, lo cual permite proponer lo sucesivo:

“Las finanzas representan aquella rama de la ciencia económica que se ocupa de todo lo concerniente al valor” (Dumrauf, 2010, pág. 2). Las finanzas públicas, no son una ciencia, según las ciencias económico-administrativas, son una rama de las mismas, pero se han desarrollado principios generales que guían los procesos técnicos, indispensables para el correcto ejercicio del presupuesto.

Las finanzas públicas son más completas que solo abordar la Hacienda Pública o la Política Fiscal por sí solas, si bien las finanzas públicas no son una ciencia como tal, si comprenden un campo de estudio específico que se relaciona directamente con los conceptos anteriores y su área de aplicación. La relación de la que se habla puede ilustrarse de la siguiente manera, con base en la siguiente proposición; “la

hacienda pública forma parte de las finanzas en general, y las finanzas, a su vez, forman parte de la economía”. (Groves, 1972, pág. 16)

Ilustración 2 Economía y Finanzas



Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, las finanzas públicas son una rama de las ciencias económico-administrativas que buscan diversas maneras de incrementar el ingreso y eficientar el gasto público a partir del correcto ejercicio de los procesos técnicos y en seguimiento de la ley, con el fin de satisfacer las necesidades del aparato administrativo gubernamental para coadyuvar en el cumplimiento de sus responsabilidades con la sociedad.

1.2 La Hacienda Pública Municipal

Recordemos que el gobierno, de acuerdo con los ámbitos de acción y del alcance que tiene, además de simplificar el manejo de la administración pública, se divide en gobierno federal, estatal y municipal. Cada uno de estos ámbitos goza de un nivel de autonomía frente al otro, lo que permite que cada cual se haga cargo de la conformación de su patrimonio y las acciones que realiza con él.

Este estudio se enfoca en el municipio como instancia gubernamental donde la administración está en continua interacción con la política por lo que es necesario abordar lo relativo a su hacienda municipal, comprendiendo en un primer momento alguna de sus definiciones; para esto, Banobras toma en cuenta la aportación del Instituto de Administración Pública del Estado de México cuando describe a la

Hacienda Pública como el conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. (BANOBRAS, 2001)

La definición que rescata el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos del manual elaborado por el Instituto de Administración Pública del Estado de México es pertinente, una vez conocida la comparación anterior entre hacienda y finanzas, ya que al conjunto de bienes y recursos se le llama hacienda pública, mientras que al conjunto de operaciones y movimientos que se realizan con esos recursos se llama finanzas. Es importante recalcar que la diferencia entre la hacienda federal, estatal y municipal reside en el alcance que tiene, ya que cada una tiene aplicación en el territorio que le corresponde.

Al ser parte integrante de las finanzas públicas, la hacienda pública está compuesta por los ingresos municipales y por el gasto público. Como ya antes se dijo, si la hacienda es el conjunto de recursos y bienes públicos, se da por hecho el momento en que se obtienen, pero ¿cómo se organizan los bienes para su ingreso a las cuentas del ayuntamiento?

Los ingresos municipales son los recursos que percibe el municipio mediante la tesorería por el cobro de conceptos establecidos en la ley. Por su origen, los ingresos se clasifican en ordinarios y extraordinarios. (SAGARPA, 2004). Los ingresos ordinarios son aquellos recursos que el municipio percibe de manera directa, constante y regular, mientras que los ingresos extraordinarios se conocen también como indirectos ya que son gestionados a partir del surgimiento de situaciones imprevistas, accidentales o de emergencia, y que no fueron integrados al presupuesto de ingresos por creer suficientes los recursos ordinarios.

Es importante destacar la relevancia de los ingresos extraordinarios ya que las autoridades no pueden prever situaciones de contingencia o accidentales, porque por su naturaleza, son impredecibles. Recientemente, en México ocurrieron desastres naturales que de ninguna manera se pudieron adivinar, sin embargo, las autoridades tuvieron que actuar para dar respuesta a la sociedad, lo cual ocupaba de dinero y bienes que no estaba previstos en el ejercicio presupuestal.

A su vez, los ingresos ordinarios se dividen en impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones. Aquellos recursos que provienen de otros niveles de gobierno, personas físicas o morales, o de instituciones crediticias componen los ingresos extraordinarios.

Los impuestos son “las contribuciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas o morales que las leyes señalan como contribuyentes”. (Salazar, 2009). El término *impuesto* denota la existencia de una determinación a partir de la decisión, no consensuada, de una o algunas personas pero que tiene respaldo en la ley. Aunque el municipio puede establecer otros impuestos para su beneficio y no necesariamente deben ser fijados por el estado, las legislaturas locales son quienes los aprueban.

Por otra parte, los derechos son aquellos pagos que realizan los ciudadanos como contraprestación, es decir, a cambio de un determinado servicio recibido por parte del municipio. Mientras que los productos son ganancias que provienen del uso y explotación de los bienes patrimoniales del municipio, por ejemplo; las que se obtienen de arrendar o vender inmuebles, o utilidades derivadas de inversiones que se ocupan para cubrir gastos públicos.

Los aprovechamientos son los ingresos que se perciben y que son distintos a las contribuciones, no son impuestos, derechos o productos, por ejemplo; recargos, multas, rezagos, gastos de cobranzas, donaciones, cesiones, herencias, legados. (SAGARPA, 2004). Y, finalmente las participaciones, que “son recursos federales que se entregan a las entidades federativas y sus municipios con el fin de compensarles su aportación a la economía del país”. (Impacto Social Consultores, 2015).

El gasto público está compuesto por las erogaciones realizadas por el gobierno municipal, las cuales deben estar previstas en el presupuesto de egresos correspondientes al año fiscal del que se trate. Según la guía para el buen gobierno municipal, el gasto puede dividirse en tres; corriente, de inversión y deuda.

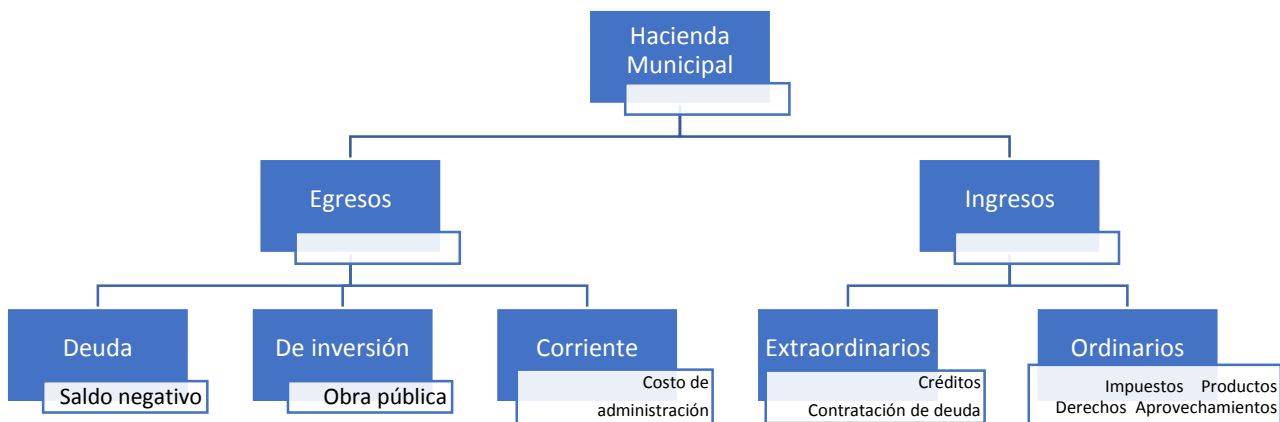
El gasto corriente está compuesto por los recursos destinados a cubrir el costo de la administración, es decir; todo lo relacionado con los recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos, además de la dotación de servicios.

Por su parte, el gasto de inversión consiste principalmente en los recursos destinados para la obra pública, recordando que ésta no solo trata de la construcción, sino de todos los procesos involucrados en su mantenimiento, instalación, ampliación, adecuación, demolición, restauración, conservación, o modificación, ya que la principal función de este tipo de gasto es promover y mantener el desarrollo integral.

La deuda es el saldo negativo que el ayuntamiento tiene como consecuencia de solicitar créditos y, en su generalidad, por no ser cubiertos a tiempo. Contratar deuda no significa algo negativo para los municipios, ya que, si los recursos son bien empleados pueden realizarse proyectos importantes que beneficiarán a la sociedad y que actuarán como inversiones, y pasado el tiempo darán ganancias o utilidades. La perspicacia está en conocer los movimientos financieros necesarios para cubrir la deuda a tiempo y no pagar demasiados intereses. Un municipio que no contrata deuda no crece por que los ingresos ordinarios no llegan a ser suficientes para realizar nuevas inversiones, pero siempre existe el riesgo de no saber manejarla, por lo que la mayoría de los municipios rebasa los niveles permitidos de deuda pública.

A continuación, se presenta una figura que esquematiza la conformación de la hacienda municipal.

Ilustración 3 Conformación de la hacienda municipal



Fuente: Elaboración propia

1.2.1 La Tesorería Municipal

El ayuntamiento tiene diferentes áreas administrativas que coadyuvan en el cumplimiento de las responsabilidades del ayuntamiento, estas pueden ser las direcciones, los organismos descentralizados y autónomos, los institutos que están a cargo del ayuntamiento, entre otros. Una de las más importantes es la tesorería municipal, que es la dependencia encargada de efectuar el cobro por concepto de impuestos o derechos. Además, lleva la contabilidad correspondiente a las cuentas municipales, lo que conlleva una responsabilidad muy grande ya que es la dependencia sobre la cual recaen los procesos de fiscalización.

Si bien el tesorero es elegido por el ayuntamiento en sesión de cabildo para asesorar y decidir sobre la administración hacendaria, no es la única persona encargada de los asuntos de la hacienda municipal ya que también se cuenta con las figuras del síndico y del regidor quienes están encargados de vigilar el comportamiento de la hacienda municipal y el cumplimiento de las leyes fiscales por parte de la tesorería.

La responsabilidad que recae en el ayuntamiento al manejar recursos públicos, especialmente en el tesorero, el síndico y el regidor, requiere de profesionalismo, preparación, honradez y vocación de servicio, por eso es necesario “nombrar a las personas para los cargos de tesorero y regidor de hacienda que mayormente cumplan el perfil de aptitudes en las materias de administración, contabilidad y finanzas públicas” (BANOBRAS, 2001, pág. 26).

La oficina de la tesorería municipal tiene a su cargo todos los procedimientos técnicos necesarios para realizar la recaudación y ejercicio del gasto, dichos procedimientos se obtienen y se operacionalizan a partir de lo establecido en las leyes, reglamentos y manuales de correspondientes. Por ello es necesario que las personas que ahí trabajan y, sobre todo aquellos que dirigen y guían las acciones, tengan los conocimientos necesarios y la formación deseable para afrontar las dificultades que pueden llegar a presentarse.

Entre las funciones de la tesorería municipal, según los manuales para la gerencia municipal, se encuentran las siguientes;

- Funciones operativas de ingreso; registro de contribuyentes, control de obligaciones fiscales y recaudación.
- Funciones operativas de gasto; programación y calendarización de pagos, control de adquisiciones, entre otras.

Otra de las funciones, no menos importante que las anteriores, consiste en la formulación del proyecto de ingresos del municipio, lo cual exige que el tesorero municipal tenga conocimiento amplio de la situación económica y social para que no planifique más ingresos de los que verdaderamente es posible recaudar. Con esto, se evitan problemas que generalmente son causados a partir de la diferencia que existe entre lo proyectado y las cifras reales, los cuales residen en el incumplimiento de metas como consecuencia de no tener los recursos suficientes o en el sobre endeudamiento.

El quehacer del tesorero en conjunto con el del regidor encargado de la hacienda, y del ayuntamiento en general, debe cumplir con uno de los retos más significativos

y complejos del municipio; "...ir construyendo, ciclo a ciclo presupuestal, y periodo tras periodo de gobierno, una continuidad en los programas, la búsqueda de su eficiencia y la garantía de su financiamiento". (BANOBRAS, 2001, pág. 29). Pese a los obstáculos políticos, debe prevalecer el cuidado y buena administración de los recursos en cumplimiento de los programas y proyectos que procurarán bienestar a la sociedad por lo que cuidar que el cargo de tesorero municipal sea cubierto por una persona con formación académica mínima deseable como la licenciatura es una tarea de suma importancia para el presidente municipal. Sin embargo, el estudio realizado por Enrique Cabrero e Isela Orihuela demuestra que "cuanto menor es el nivel de urbanización de los municipios, el nivel de preparación de los responsables de las áreas financieras es más bajo." (Cabrero & Orihuela, 2014, pág. 149)

1.3 El Impuesto Predial

Para que el municipio, el estado y la federación puedan cumplir con sus obligaciones y subsistir como organización es necesario tener recursos económicos que permitan financiar las actividades del ayuntamiento, gobierno estatal y federal. Para que este requisito sea cumplido se han fijado cuotas obligatorias que los ciudadanos deben pagar a los gobiernos. Estas cuotas establecidas por ley, se denominan *impuestos*, y la atribución de establecerlos corresponde a la legislatura federal y a las legislaturas locales.

Siguiendo a Banobras, en la *Guía para el Buen Gobierno Municipal*, encontramos las principales características de los impuestos, y son las siguientes:

- Todo impuesto está establecido por la ley.
- La cuota del impuesto es proporcional y equitativa.
- El producto del impuesto (lo recaudado) es destinado a cubrir gastos públicos.
- Se fundamenta en la obligación constitucional de los habitantes a contribuir para el sostenimiento de los gastos públicos del lugar donde habitan. (SAGARPA, 2004)

Ningún impuesto podrá ser válido si no tiene presencia por escrito en una ley, sea esta federal o local. Si una cuota es cobrada sin estar fundamentada en la ley correspondiente, es un abuso de la autoridad que la exige, y el artículo 8 del Código Financiero del Estado de México y Municipios lo respalda cuando dice;

“Ninguna contribución podrá recaudarse si no está prevista en la Ley de Ingresos correspondiente. Sólo podrá destinarse un ingreso a un fin específico, cuando así lo disponga expresamente este Código, la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos”. (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998, pág. 14)

Las cuotas cobradas, en su mayoría se fijan de acuerdo con el monto del salario mínimo ya que los ciudadanos no pueden tributar más de lo que perciben. Sería una situación irracional esperar que los contribuyentes pagaran una cantidad que rebasa por mucho lo que realmente les es posible ganar.

Los impuestos son fijados por la continua necesidad de cubrir gastos de operación de los gobiernos, de inversión y de dotación de bienes públicos. Por lo tanto, si los recursos provenientes de éstos no son empleados en esas tareas, los gobiernos incumplen las indicaciones de la ley y violentan los derechos de los ciudadanos ya que no darles la debida utilidad, traerá consecuencias negativas que afectaran el desarrollo de las operaciones de la administración pública, el descuido de la infraestructura y de los bienes públicos.

El artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las obligaciones de los mexicanos, en su fracción IV, establece:

“Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016)

Lo cual comprueba legalmente la existencia de esta obligación para todos los mexicanos sin importar su residencia, pues independientemente del lugar donde se encuentren, deben tributar. Es necesario hacer hincapié en que, cuando una

persona tributa para su municipio, estado o para la federación también se hace acreedor de derechos, por ejemplo, del goce de la infraestructura y de algunas bondades fiscales.

Pero ¿quiénes son los contribuyentes?; contribuir es una obligación de los ciudadanos, y en concordancia con el artículo antes mencionado, el artículo 1° del Código Fiscal de la Federación, establece:

“Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas”.

También, el artículo 19 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, dice:

“Las personas físicas y jurídicas colectivas, incluidas las asociaciones en participación, están obligadas al pago de las contribuciones y aprovechamientos, conforme a las disposiciones de este Código”. (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998, pág. 16)

Por lo tanto, tomando en cuenta lo que la ley establece; los contribuyentes son los ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos, que con un modo honesto de vivir pueden pagar las cantidades fijadas por la ley para el óptimo funcionamiento del gobierno y que por ende son libres de beneficiarse de los bienes y las acciones que el gobierno realiza para beneficio de la sociedad.

Una vez entendida la división de las cuotas pagadas al gobierno, su funcionalidad y quién debe pagarlas, se conocerá qué es el impuesto predial a partir de dos definiciones. La primera dice que el impuesto predial “es una contribución territorial que perciben los municipios sobre los bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción, en los términos y bases que establecen las legislaturas locales”. (Almazán, 1988)

La segunda dice que, “también denominado impuesto sobre bienes inmuebles o inmobiliario, es una contribución directa que grava la propiedad o la posesión de predios urbanos, rurales, ejidales y comunales y sus construcciones” (Hernandez, 2014, pág. 99)

El impuesto predial es la contribución más representativa para los gobiernos municipales pues grava la propiedad de terrenos y las construcciones correspondientes a los mismos, además permite tener un registro ordenado de propiedades para controlar e incidir en el crecimiento urbano, cuidando que la planeación de los asentamientos humanos este fundamentada en datos reales que permitan el abastecimiento de servicios públicos.

El artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a las obligaciones del ciudadano de la República, en su fracción I, establece:

“Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016)

El hecho de inscribirse en el catastro asegura el primer requisito para cumplir con la obligación de pagar el impuesto predial. A su vez, el artículo 168 del Código Financiero del Estado de México y Municipios dice que:

“El catastro es el sistema de información territorial, cuyo propósito es integrar, conservar y mantener actualizado el padrón catastral del Estado”. (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998, pág. 176)

Mientras que;

“El padrón catastral es el inventario analítico que contiene los datos técnicos y administrativos de los inmuebles y está conformado por el conjunto de registros geográficos, gráficos, estadísticos, alfanuméricos y elementos y características resultantes de las actividades catastrales”. (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998, pág. 176)

Para esta investigación, se toma en cuenta el Código Financiero del Estado de México y Municipios ya que es la ley local que regula las acciones financieras concernientes a los municipios y otras dependencias, pero especialmente fijaremos la atención a los municipios de Toluca e Ixtlahuaca.

El artículo 107 del Código Financiero del Estado de México y Municipios expresa que:

“Están obligadas al pago del Impuesto Predial las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias o poseedoras, según se trate, de inmuebles en el Estado”.

“Los propietarios y poseedores a que se refiere el párrafo anterior, deberán calcular anualmente el impuesto predial a su cargo y manifestarlo, en el mismo formato utilizado para determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles.” (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998, pág. 127)

Para conocer el monto anual al que asciende el impuesto predial debe recurrirse al padrón catastral, que en conjunto con las siguientes indicaciones del Código Financiero del Estado de México y Municipios arrojará la cantidad que debe ser cubierta.

El artículo 108 del mismo código expresa:

“La base del impuesto predial será el valor catastral declarado por los propietarios o poseedores de inmuebles, mediante manifestación que presenten ante la Tesorería Municipal de la jurisdicción que le corresponda y que esté determinado conforme a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones publicadas en el periódico oficial.” (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998, pág. 127)

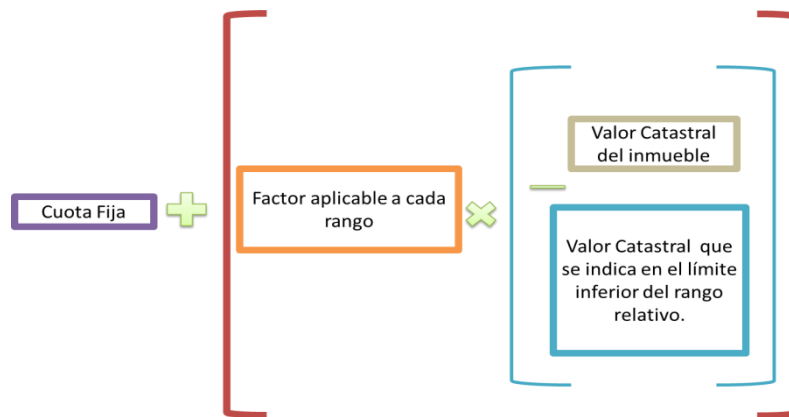
Por su parte el artículo 109 explica cómo se calcula la cantidad que debe ser pagada:

“El monto anual del impuesto a pagar, será el resultado de sumar a la cuota fija que corresponda de la tarifa, el resultado de multiplicar el factor aplicable previsto para cada rango, por la diferencia que exista entre el valor catastral del inmueble de que se trate y el valor catastral que se indica en el límite inferior del rango relativo.

Cuando se trate de terrenos baldíos urbanos mayores de 200 metros cuadrados, se aplicará una tasa adicional del 15%, sobre el monto total a pagar”. (Código Financiero del Estado de México y Municipios, 1998, pág. 127)

Para conocer lo relacionado con la cuota fija, factor aplicable para cada rango, valor catastral del inmueble, y valor catastral del inmueble que se indica en el límite inferior del rango relativo es necesario remitirse al Código Financiero del Estado de México y Municipios, donde se encontrará la tabla con los valores numéricos que permitirán realizar las operaciones matemáticas correspondientes, de la forma en que se señala:

Ilustración 4 Fórmula para calcular el monto de predial



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 109 del Código Financiero del Estado de México y Municipios

Esta información es útil para los contribuyentes, que, en su mayoría, desconocen el proceso mediante el cual se fija el monto total del impuesto.

Adicionalmente, es preciso puntualizar la diferencia entre impuestos y derechos, ya que en determinados momentos han llegado a confundirse. Los impuestos son pagos realizados obligatoria e impositivamente para coadyuvar en el ejercicio del gobierno, por ejemplo; el impuesto predial, el impuesto al valor agregado, el

impuesto sobre la renta, el impuesto sobre nómina, etc. Mientras que, los derechos son pagos realizados a cambio de la prestación de un servicio, por ejemplo; el pago de agua potable, expedición de licencias, derechos de uso de suelo, permisos, constancias, entre otros.

1.4 El impacto de la Reforma de 1983 en el artículo 115 constitucional

México ha sufrido varios procesos de descentralización, desde luego, derivados de una férrea centralización que provocó el debilitamiento de los gobiernos locales, estos fueran estatales o municipales. El debilitamiento surge a partir del acaparamiento de poder, lo cual desemboca en toma de decisiones que no necesariamente respondían a las demandas de la población. Toda esta centralización y la invisibilidad de los gobiernos locales por su poca o nula participación en las acciones del gobierno federal, llevó a reflexionar sobre el papel que jugaban dentro de la federación, ya que, si eran solo las autoridades federales quienes incidían en la vida pública del país, para qué se habían creado las gubernaturas y los ayuntamientos. Además, el impuesto predial y sus similares eran desde entonces impuestos locales en la mayoría de los países por lo que se reclamaba una condición *natural* para el municipio.

Los procesos de descentralización buscaban dotar de atribuciones y funciones a los gobiernos locales para que, paulatinamente ganaran terreno en el escenario político y administrativo del país. Por lo que “el proceso de descentralización se da principalmente en lo concerniente con la responsabilidad tributaria en el nivel municipal, a partir de las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en los años de 1983 y 1999, con la finalidad de lograr el equilibrio y la equidad fiscal en los gobiernos municipales” (Mercadillo & Gómez Monge, 2016, pág. 157).

La reforma del 3 de febrero de 1983 pugnaba por el reconocimiento de la personalidad jurídica, política y administrativa del municipio, lo cual conllevaba a la dotación de responsabilidades y tareas que fueron plasmadas en la ley tratando de

materializar la idea tradicional que trata acerca de la proximidad y contacto directo entre el gobierno municipal y la población.

Para que los gobiernos locales pudieran ser favorecidos con el proceso descentralizador se debía fortalecer un punto clave a partir del cual se derivarían otros, iguales en importancia. Dicho punto clave fue el aspecto económico, patrimonial y tributario de los municipios, el cual fue atendido mediante la reforma de 1983 con las siguientes aportaciones;

- El otorgamiento de la facultad de administrar libremente la hacienda municipal.
- Se destinaron impuestos para el municipio; el que grava la propiedad inmobiliaria entre ellos.
- Facultó a los ayuntamientos para aprobar los presupuestos de egresos, y;
- Permitió la posibilidad de celebrar convenios de coordinación entre el gobierno federal, estatal y/o municipal.

La facultad de administrar libremente la hacienda municipal conlleva varios aspectos y procesos, como el registro de los contribuyentes, las personas capacitadas para ejecutar la recaudación, formatos de pago, entre otros, para los cuales, en ese momento, las tesorerías municipales no estaban preparadas. Si bien ya se había vislumbrado un proceso de descentralización, la administración de los gobiernos locales no contaba con los mecanismos adecuados para hacerse cargo de los recursos que les llegarían y mucho menos sabían cómo atraerlos. Pensar en cómo atraer los recursos significaba un reto, ya que a la vez que se le otorgó la atribución de administrar libremente su hacienda también se le dotó de responsabilidad en el cumplimiento de las demandas de la población.

Si bien era cierto que existía la necesidad de ceder libertad y autonomía a los gobiernos locales, “el punto crucial para el éxito o fracaso en el proceso de descentralización fiscal se basa en las capacidades administrativas de los gobiernos municipales más que en la política descentralizadora del gobierno federal” (Mercadillo & Gómez Monge, 2016, pág. 156).

La descentralización que se realizó a partir de las leyes no aseguraba la ejecución de estos principios de acuerdo a la idea original, ya que las personas no contaban con la información y la formación requeridas para hacerse cargo de estas funciones, aunado a esto el hecho de que, a la vez que se dotó a los municipios de personalidad jurídica, política y administrativa también se facilitó la posibilidad de que los primeros celebraran convenios con los gobiernos estatales para que éstos les auxiliaran en la administración de sus recursos.

Enrique Cabrero dice que “el abrupto proceso de descentralización no consideró las características administrativas y directivas prevalecientes en los estados y en municipios, así como tampoco se realizó ninguna política sistemática y congruente para desarrollarlas” (Mercadillo & Gómez Monge, 2016, pág. 163).

Pese a esto, el primer paso estaba dado, el reto era superar la centralización que había causado varios daños al federalismo que rige al país, ya que; al ser parte de un Estado federado se presume un grado de autonomía entre los ámbitos de gobierno, desafortunadamente, como dice Aguilar Villanueva, “el municipio mexicano se ha caracterizado por constituir una organización administrativa subordinada y dependiente de los otros órdenes de gobierno”, cfr. en (Hernández C. E., 2012, pág. 5).

Y, efectivamente, en la vida cotidiana es notoria la jerarquización que existe entre los ámbitos de gobierno, erróneamente nombrados también *niveles* de gobierno, se cree entonces que el presidente de la república es el jefe inmediato de los gobernadores y subsecuentemente los gobernadores lo son de los presidentes municipales. Esta situación en conjunto con otras condiciones, dan cabida a que, en la vida fiscal de los órdenes de gobierno exista cierta dependencia entre los mismos.

La dependencia de la que se habla reta y llega a romper con los criterios y los ideales de los que se habló cuando se decidió dotar de libertad a los municipios para la administración de su hacienda y todo lo que ello conlleva, ya que a la fecha los municipios no son capaces de llevar a término las funciones recaudadoras, mismas que son parte del manejo de su hacienda. Adicionalmente, las

administraciones municipales no se fortalecieron a partir de las funciones recobradas y legalizadas en el artículo 115 constitucional porque, aunque dichas proposiciones fueron atinadas para el federalismo siguieron sin alcanzar un óptimo desarrollo. Cuando el proceso estaba en marcha el gobierno estatal las reclamó para sí mismo sin permitir la maduración de las capacidades administrativas de los municipios por lo que no fueron efectivas las proposiciones establecidas respecto al goce de la autonomía municipal para superar el centralismo y las limitaciones que tenían los municipios.

CAPÍTULO II; CONTEXTO DE LOS MUNICIPIOS DE IXTLAHUACA Y TOLUCA

Una vez definidas las finanzas públicas como los movimientos realizados con los bienes comprendidos dentro de la hacienda pública, la cual se conforma con todos los recursos de valor registrados por el municipio se pretende conocer algunos datos generales de los municipios de Ixtlahuaca y Toluca que son relevantes para comprender el impacto de su recaudación del impuesto predial ya que este es definido como el ingreso municipal propio más importante del al gravar la propiedad inmobiliaria. El papel que éstos tienen en las administraciones municipales es sumamente importante ya que sin recursos el municipio no podría cumplir con sus principales funciones.

Para realizar este propósito, el capítulo segundo aborda en primera instancia la clasificación de los municipios donde se describen las características que debe tener para encajar en cada categoría; municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos, cuya funcionalidad teórica sirve para contextualizar la situación de cada municipio. Después se presenta el entorno del municipio de Ixtlahuaca donde se incluye la descripción de la forma en que se recauda el impuesto predial y su impacto dentro del presupuesto.

El siguiente apartado lo ocupa la descripción del municipio de Toluca y los datos generales sobre su recaudación, además del grado de influencia que tuvo el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria. Por lo que consiguientemente fue necesario agregar un apartado que explicara dicho convenio para así comprender su funcionamiento, asimismo se anexa el análisis del Plan Estatal de Desarrollo para entender la vinculación con el Convenio ya citado y que señala en este documento.

Finalmente se hace una comparación superficial entre los municipios para dimensionar las dificultades que enfrenta la recaudación del impuesto predial y las consecuencias que trae consigo la firma del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria.

2.1 Clasificación de los municipios

Para realizar una comparación objetiva de los municipios es necesario partir de una clasificación que aclare las características de cada uno, por lo que a continuación se presenta una clasificación sugerida por (Barbosa, 1993), en la cual los municipios se dividen en municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos de acuerdo con el tamaño de su población, tamaño, importancia y presupuesto.

Los municipios rurales se caracterizan por tener una población menor a 5,000 habitantes, donde su principal actividad económica es la agricultura y algunas veces puede ser la ganadería. Es necesario resaltar que tienen poco o nulo acceso a los servicios públicos por lo que el equipamiento y la infraestructura es inexistente o de pésima calidad, además de contar con bajos niveles educativos, consecuencia que puede atribuirse al bajo presupuesto que tienen. Sin embargo, son lugares ricos en recursos naturales ya que conservan mucha de su flora y fauna local.

Por su parte los municipios semiurbanos albergan una población de 5,000 a 50,000 habitantes que se ocupan principalmente en actividades económicas del sector primario y secundario, es decir, ganadería, agricultura, artesanías y la conversión de materia prima en productos elaborados en cantidades menores que se destinan al consumo local. Los servicios públicos son básicos y el máximo nivel educativo es la secundaria siendo poca la población que logra culminarla. La infraestructura urbana es poca, pero mayor con respecto a los municipios rurales. La presencia de árboles y tierras de cultivo es notoria ya que el lugar está en proceso de cambio.

Desde luego, los municipios urbanos tienen mayor población que los mencionados anteriormente ya que ésta va de los 50,000 hasta los 300,000 pobladores, quienes se dedican a los tres sectores económicamente productivos puesto que se conservan lugares para cultivar aunque sean pocos y aislados, se transforman los productos primarios en productos elaborados y también hay presencia de empresas que ofrecen bienes y servicios, además de existir el comercio, en algunos lugares más acentuado que en otros.

Finalmente, los municipios metropolitanos son aquellos que cuentan con una población de más de 300,000 habitantes, resaltando que son lugares caracterizados por una gran actividad económica que se centra en el sector terciario, el cual consiste en el suministro de bienes y servicios y una intensa actividad industrial por lo que la población de los municipios circundantes se traslada para emplearse en alguna actividad de este ámbito.

Se trata de una zona conurbada, es decir, uno está rodeado de otros municipios que comparten similitudes en cuanto a infraestructura, por ejemplo, la estructura vial, los transportes y redes, condiciones que provocan invisibilidad de la línea divisoria de los municipios, ya que, siguiendo a Fernando Pérez, la conurbación es “una continuación urbana” (Rasgado, 2014). El autor se basa en los criterios que utilizan el CONAPO, el INEGI y la SEDESOL para la delimitación de zonas metropolitanas, de donde se rescata que las metrópolis son unidades socioespaciales, que pese a ser diferentes municipios se identifican en términos económicos, sociales, ambientales y territoriales.

La creación de empleos, las inversiones, el comercio, los servicios, los flujos económicos, y la infraestructura urbana son indicadores claros de la presencia y desarrollo de una zona metropolitana, puesto que son zonas compuestas no solo se trata de un municipio sino de 3 o más. Si bien se hace referencia a uno como el centro de esa zona, implícitamente se habla también de aquellos que lo rodean.

Algunos autores señalan que clasificar a los municipios es tratar de homogeneizarlos y eso es imposible ya que son distintos de múltiples maneras, sin embargo, lo que se hace en este documento es organizar la información para establecer criterios de semejanza o de diferencia entre los municipios del Estado de México; Ixtlahuaca y Toluca para realizar un análisis adecuado.

2.2 Contexto de Ixtlahuaca

El municipio de Ixtlahuaca se ubica al noroccidente del Estado de México, cuenta con un territorio de 336.48 kilómetros cuadrados, lo que representa el 1.51% de la

superficie estatal y está compuesto por 87 localidades, el municipio es de gran importancia por su estratégica ubicación geográfica; ya que ésta se considera privilegiada por la fácil comunicación con otros municipios que enlazan con diferentes entidades federativas. (H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, 2016). Además, colinda con los municipios de San Felipe del Progreso y Jocotitlán al norte; al este con los municipios de Jiquipilco, Temoaya y también Jocotitlán; al sur con los municipios de Almoloya de Juárez y Temoaya, y al oeste con los municipios de San Felipe del Progreso y Almoloya de Juárez.

Existe una división particular para la mejor identificación y organización del territorio mexiquense, esta consiste en la agrupación de los municipios en 16 regiones socioeconómicas, donde Ixtlahuaca pertenece a la Región 2, denominada Región Atlacomulco y está conformada, además de los dos municipios ya mencionados, por Acambay, Aculco, Chapa de mota, Jilotepec, Morelos, Polotitlán, Soyaniquilpan de Juárez, Timilpan, San José del Rincón, Temascalcingo, El Oro, Jocotitlán, Jiquipilco y San Felipe del progreso, siendo un total de 16 municipios. (COPLADEM, 2018)

Ixtlahuaca tiene una población de 153,184 habitantes según los registros de la Encuesta Intercensal de 2015 (INEGI, 2015), y la densidad demográfica registra 458 hab/km². La población femenina asciende a 79, 898 mujeres, mientras que la masculina es de 73, 286 hombres.

El Municipio presenta un potencial de desarrollo para la actividad agrícola, ganadera, comercial e industrial de forma permanente y en creciente desarrollo, según el diagnóstico del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018, pues, por la zona en que se ubica, es un municipio céntrico que permite a la población comerciar fácilmente, además de que las industrias lo consideran el lugar ideal para establecer fábricas ya que la población de los municipios circundantes confluye en Ixtlahuaca.

El comercio es la actividad económica representativa del lugar, si bien es en las localidades donde las tierras se siguen cultivando, es preciso señalar que muchas de ellas han sido abandonadas o destinadas a la construcción, por lo que la producción actual ya no es representativa. Los productos agrícolas que se obtienen

se comercializan en la cabecera municipal, por lo que se asume que hay abastecimiento a nivel local.

Por otra parte, sabiendo que la infraestructura urbana consiste en “obras que dan el soporte funcional para otorgar bienes y servicios óptimos para el funcionamiento y satisfacción de la comunidad” (El Colegio de Chihuahua, 2009); Ixtlahuaca es un municipio que ha avanzado en este ámbito, sin embargo, aún hay localidades que no tienen servicios completos e integrales de drenaje, alcantarillado, carreteras, desagüe, clínicas y centros de recreación. Como se observa en muchos lugares, la característica común entre los municipios es que los servicios se concentran en las zonas céntricas, es decir, las cabeceras municipales, situación que no es diferente en Ixtlahuaca.

Actualmente el municipio tiene 278 instituciones educativas entre escuelas del sistema federal y el subsistema estatal. Los niveles educativos que concentran mayor población es la educación preescolar, primaria y secundaria, según datos de (IGECEM, 2016). Esto significa que la educación básica es con la que cuenta una parte de la población haciendo notoria la discontinuidad respecto a la educación media superior y superior.

Por todo lo descrito y con base en la clasificación de municipios hecha previamente, se concluye que Ixtlahuaca es un municipio de tipo urbano debido a la población que alberga, ya que ésta va de los 50,000 a los 300,000 habitantes. Además, las actividades productivas se centran en el sector secundario y terciario, no descartando el primario. Es necesario aprovechar las áreas de oportunidad que existen en el municipio, como lo son la educación y el incremento de infraestructura para dotar de servicios completos y de calidad a la población, si bien cuenta con un progreso hacia la urbanidad, es preciso planear funcionalmente para mantener un equilibrio con el medio ambiente.

2.2.1 Recaudación del impuesto predial en Ixtlahuaca

Es bien sabido que los municipios tienen una debilidad grave que afecta su funcionamiento, el tema de la hacienda pública es el *talón de Aquiles* de casi todos.

De acuerdo con (INEGI, 2014) “Los ingresos municipales se pueden agrupar, para su análisis, en propios (que constituyen el 19.2% del total), federales y estatales (el 68.9% del total) y el resto (11.9% del total)”, por lo que se deduce que los municipios dependen entre un 50 a 80 por ciento de los recursos federales y estatales que les son otorgados mediante fondos. Según un análisis del periódico Excélsior, 97.5% de los municipios estudiados tuvo, en 2015, un presupuesto conformado en más de la mitad por participaciones y aportaciones federales y estatales (Ávila, 2016). Lo que explica que, al tener la seguridad de recibir dicho recurso, los ayuntamientos, principalmente las tesorerías, se ocupan en menor medida de establecer mecanismos para obtener recursos propios de manera directa aunque “... cada nivel de gobierno debería tender en teoría a generar los ingresos que eroga.” (Cabrero & Orihuela, 2014, pág. 121)

Para el caso del municipio de Ixtlahuaca, el monto del presupuesto de ingresos para los años 2016, 2017 y 2018 fue el siguiente.

Tabla 1; Ingresos de Ixtlahuaca.

Año	Presupuesto de ingresos
2015	\$ 567,840,700.00
2016	\$ 457,535,000.00
2017	\$ 534,077,100.00
2018	\$ 525,834,131.53

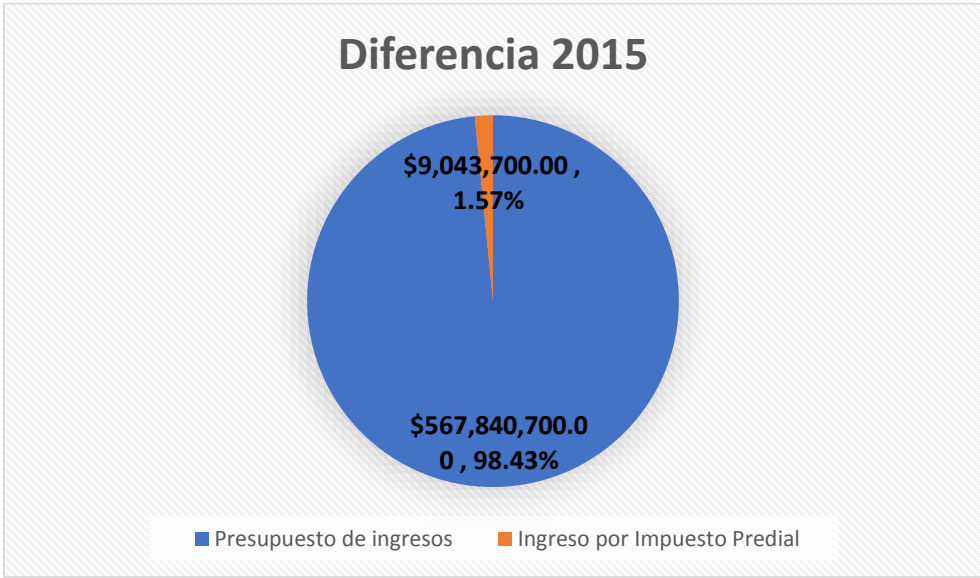
Fuente: Elaboración propia con información del (OSFEM, 2018) e (IPOMEX, 2019)

En los informes de fiscalización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México se observa que el ingreso proveniente de la recaudación del impuesto predial representa un porcentaje menor en comparación con el total del presupuesto de ingresos. Entendiendo de facto, que el presupuesto anual de ingresos contempla

rubros como impuestos, derechos, aprovechamientos, ingresos por venta de bienes y servicios, contribuciones de mejora, participaciones, aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios, e ingresos extraordinarios.

La gráfica que sigue muestra la diferencia existente entre lo recaudado por predial y los ingresos globales del municipio en el año 2015.

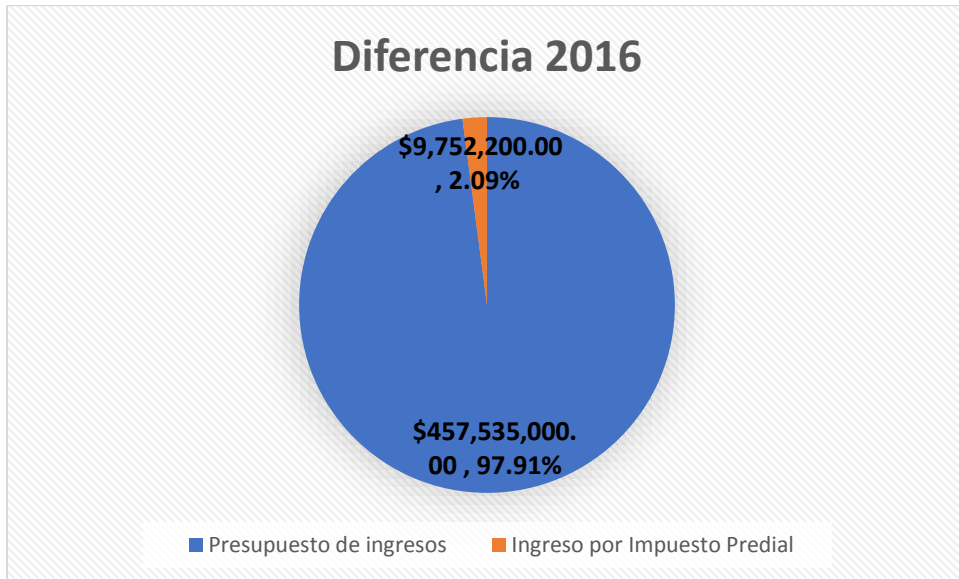
Ilustración 5; Comparación del presupuesto de ingresos de Ixtlahuaca con lo percibido del impuesto predial en el año 2015.



Fuente: Elaboración propia con información del (IPOMEX, 2016)

En 2016, Ixtlahuaca tuvo un ingreso total de \$457, 535,000.00, mientras que el ingreso por la recaudación del impuesto predial fue de \$9, 752,200.00, véase la siguiente figura para dimensionar su ponderación.

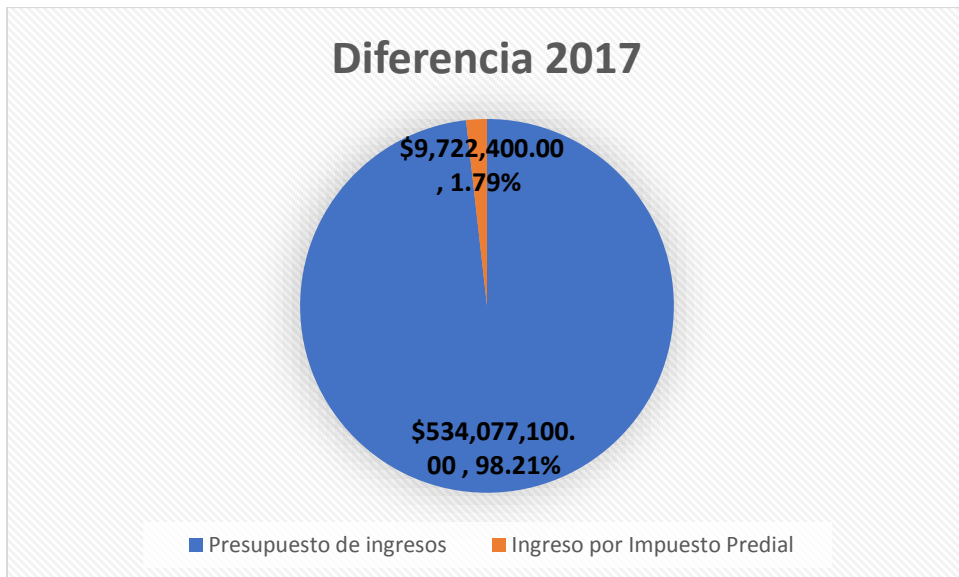
Ilustración 6; Comparación del presupuesto de ingresos de Ixtlahuaca con el ingreso percibido del impuesto predial en el año 2016.



Fuente: Elaboración propia con información de (IPOMEX, 2017) (OSFEM, 2016)

En lo que se refiere al año 2017, el ingreso general fue de \$534, 077,100.00, pero por concepto del cobro de impuesto predial fue de \$9, 722,400.00. La diferencia entre ambos montos se puede observar en la siguiente gráfica.

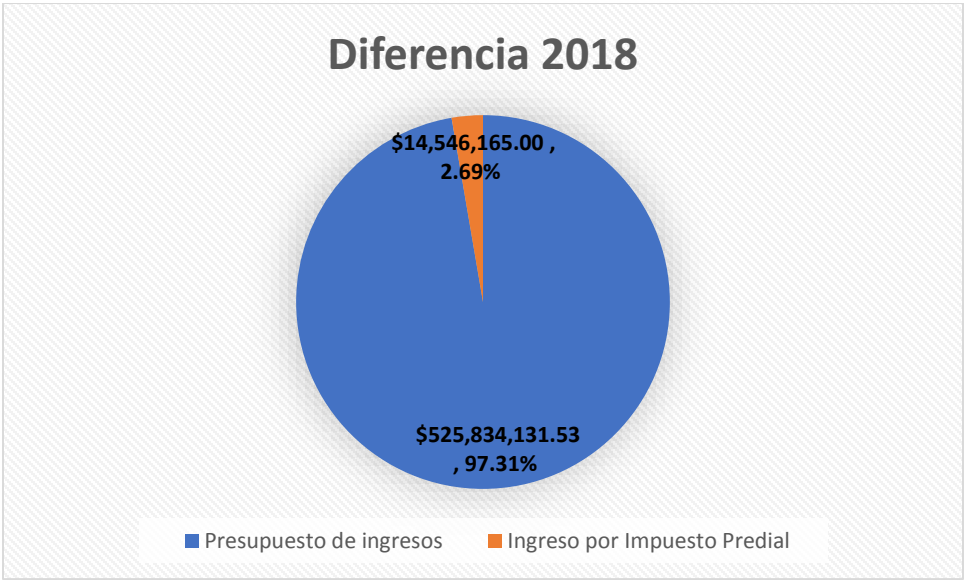
Ilustración 7; Comparación del presupuesto de ingresos de Ixtlahuaca con el ingreso percibido del impuesto predial en el año 2017.



Fuente: Elaboración propia con información de (IPOMEX, 2017) (OSFEM, 2016)

En el año 2018, se tiene un registro de \$14, 546, 165.00 recaudados de impuesto predial. Por su parte el presupuesto de ingresos ascendió a 525, 834, 131.53. Es relevante destacar que existe un aumento gradual en la recaudación del impuesto predial pero también aumentan los ingresos totales. Sin embargo, al aplicar la fórmula de la ponderación se observa un aumento real en el porcentaje que ocupa la recaudación por predial dentro del total de ingresos del municipio.

Ilustración 8; Comparación del presupuesto de ingresos de Ixtlahuaca con el ingreso percibido del impuesto predial en el año 2018.



Fuente: Elaboración propia con información de (H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca, 2018)

En primera instancia, se puede observar que la ponderación es de 1.59% para el 2015, de 2.13% en el 2016 y de 1.82% para el 2017, es decir, el promedio de ponderación es del 2%. Lo que significa que del 100% de los ingresos obtenidos por el H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca solo el 2% correspondió a lo reunido por la tesorería mediante la recaudación de este impuesto, que es el de mayor importancia y de donde se puede obtener una mayor cantidad de recursos.

Algunas causas políticas como el temor a la desaprobación y la pérdida de simpatizantes aunadas a los problemas en la ejecución de herramientas que motiven la participación y cumplimiento de obligaciones ciudadanas limitan la recaudación exitosa de dicho impuesto. Además, el fenómeno de la corrupción y la percepción que tienen los ciudadanos de la misma juega un papel significativo en la relación entre el ciudadano y gobierno ya que, muchas personas, al no ser testigos de la materialización efectiva de sus impuestos, deciden no pagar.

Aunque con el surgimiento de nuevas formas de satisfacer las necesidades de las personas, el uso de la tecnología se ha convertido en un factor transcendental pues su inmediatez, facilidad y comodidad han permitido transformar los procedimientos administrativos de los gobiernos. Por lo que los administradores públicos han impulsado herramientas útiles para hacer eficientes los servicios que brindan a la población, así como proporcionar medios eficaces para realizar una recaudación exitosa.

Esta es una de las razones por las que en el municipio de Ixtlahuaca se creó un sistema informático independiente que permite realizar de manera electrónica el pago del impuesto predial. Su importancia radica en que para algunas personas resulta viable y cómodo realizar el pago de dicho impuesto por este medio ya que evitan trasladarse hasta la tesorería municipal, lo que en algunos casos implica otro gasto. Al introducir la clave catastral en el sistema se puede acceder a la información correspondiente y se despliega el recibo de pago para después proceder con el mismo.

La ilustración que se muestra a continuación corresponde a dicho sistema informático.

Ilustración 9; Captura de pantalla del Sistema de predial de Ixtlahuaca.



Fuente: Portal del H. Ayuntamiento del municipio de Ixtlahuaca 2016-2018.

Este es muy fácil de utilizar, pues en la misma página hay una guía de uso, donde se expresa que se pueden realizar las siguientes acciones:

- Consultar los adeudos del Impuesto Predial.
- Imprimir el estado de cuenta para pagar el monto del impuesto en los centros autorizados.
- Pagar a través de la banca electrónica en el portal de su banco.

Sin embargo, pese a la ejecución del sistema informático para realizar la consulta y el pago del impuesto se registra una baja recaudación mediante el mismo ya que como afirma la subdirectora de ingresos de la tesorería municipal, la Lic. Krisel Serrano Galván hay personas que no utilizan este servicio por causas variadas entre las que se encuentran la desconfianza, no contar con cuenta bancaria, no saber usar las TIC's, o no conocerlo, por lo que prefieren seguir realizando el trámite personalmente.

2.3 Contexto de Toluca

El municipio de Toluca se ubica en el centro del Estado de México y es su capital, su territorio es de 420.14 kilómetros cuadrados, divididos entre 47 delegaciones, 38 subdelegaciones y 280 unidades territoriales básicas (H. Ayuntamiento de Toluca, 2016). Los municipios con los que colinda al norte son Almoloya de Juárez, Temoaya y Otzolotepec; al oriente con Lerma, San Mateo Atenco y Metepec; al poniente con Zinacantepec y Almoloya de Juárez, al sur con Metepec, Calimaya y Tenango del Valle.

Siguiendo la agrupación de los municipios en 16 regiones socioeconómicas, Toluca corresponde a la región 13, la cual comprende a Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Calimaya, Chapultepec, Metepec, Mexicaltzingo, Rayón, San Antonio la Isla, Tenango del Valle, Texcalyacac y Zinacantepec, 12 municipios en total. (COPLADEM, 2018)

Al ser la capital del estado, el municipio cobra relevancia por su intensa actividad económica, principalmente comercial, industrial y de servicios (causa sustancial de los movimientos migratorios en la región) sin dejar de lado las actividades agrícolas y ganaderas ya que del total de su espacio territorial 61.82% corresponde al área rural (COPLADEM, 2017), aunque no necesariamente significa que dicho espacio sea destinado a dichas actividades.

Por las características que posee como su ubicación cercana a la Ciudad de México, la condición de capital, su infraestructura y los servicios que brinda, Toluca se ha convertido en un municipio de convergencia en dos sentidos, el primero se refiere a que personas originarias de distintas entidades federativas llegan a establecerse, el segundo se relaciona con el término *municipio de paso* puesto que al encontrar trabajo o escuela las personas no se establecen ya que resulta módico regresar a sus domicilios (en otros municipios) aunque eso implique más tiempo en su traslado.

Toluca tiene una población de 873,536 habitantes según los registros de la Encuesta Intercensal de 2015 (INEGI, 2015), la cual se divide entre 455 mil 9 mujeres y 418 mil 527 hombres. Es importante mencionar que, según datos del (H.

Ayuntamiento de Toluca, 2016) cerca del 60% de la población toluqueña vive en la cabecera municipal, mientras que el resto se distribuye en 100 localidades. A su vez, la densidad demográfica del municipio es de 2,045 hab/km².

Según los datos presentados en el Plan de Desarrollo del Municipio de Toluca 2016-2018, los niveles educativos de Toluca al año 2010 se encuentran por encima de la secundaria terminada, lo que permite inferir que la deserción escolar sucede en los primeros semestres de la educación media superior.

En términos de infraestructura, Toluca es un lugar con avance, por su condición de capital y lugar céntrico goza de ser considerado en diferentes planes de urbanización y de inversión. A pesar de contar con múltiples carreteras, puentes y redes de abastecimiento de agua potable, entre otros servicios, la calidad con la que estos se brindan representa un área de oportunidad que el Ayuntamiento debe aprovechar para optimizar sus recursos.

Toda la información recolectada señala que Toluca es un municipio metropolitano ya que rebasa los 150,000 habitantes además de ser parte de una red conformada por otros municipios que comparten infraestructura, problemas y planes a largo plazo integrando así una zona que debe resolver las necesidades que surgen en la población a partir de esta condición. El municipio cumple las características señaladas anteriormente en la clasificación de los municipios para la categoría de municipios metropolitanos. Sin embargo, dadas las condiciones del territorio donde existen comunidades rurales o semiurbanas (tomando en cuenta las desigualdades sociales de la nación) la categoría de zona metropolitana es parcial.

2.3.1 Recaudación del impuesto predial en Toluca

Toluca, al ser la capital del Estado de México representa un punto de referencia para visualizar de manera general las acciones en la administración pública mexiquense. Uno de los indicadores más importantes de las administraciones públicas son las finanzas. En el caso del municipio de Toluca, conocer la situación de las finanzas públicas es imperante para tener una idea clara de la situación que

vive el estado. Al analizar las finanzas, el aspecto que llama la atención es el correspondiente a los recursos obtenidos mediante la recaudación del impuesto predial.

Durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018, Toluca ha tenido un registro de ingresos como se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 2 Presupuesto de ingresos del municipio de Toluca

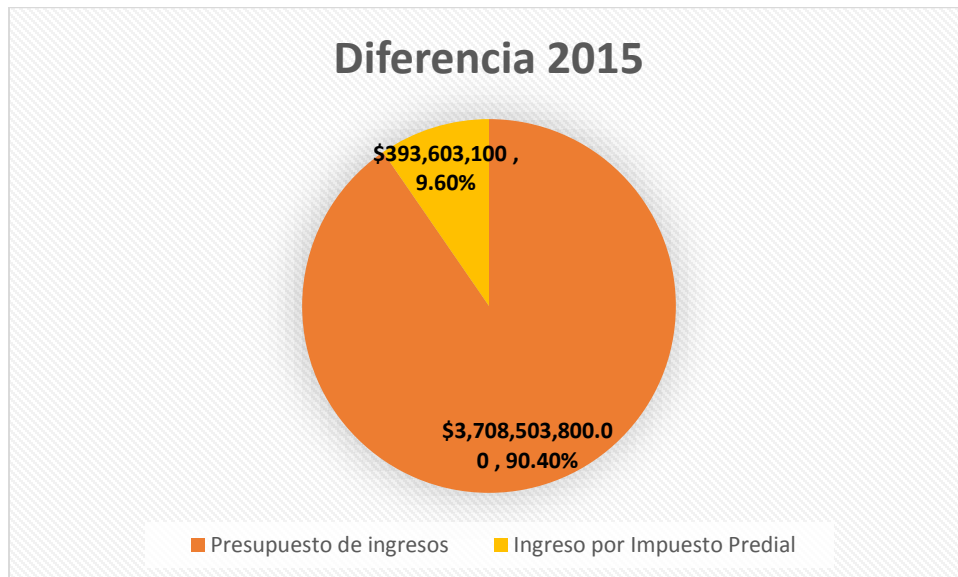
Año	Presupuesto de ingresos
2015	\$3,708,503,800.00
2016	\$3,530,732,300.00
2017	\$3,619,791,200.00
2018	\$3,822,163,914.80

Fuente: Elaboración propia con información del (OSFEM, 2018) y del (H. Ayuntamiento de Toluca, 2019)

En los informes de fiscalización del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México se observa que el ingreso proveniente de la recaudación del impuesto predial corresponde aproximadamente al 9.29% del total del presupuesto de ingresos.

En lo referente al año 2015, Toluca tuvo una recaudación por concepto de impuesto predial de \$393, 603,100 mientras que su presupuesto de ingresos fue de \$3, 708, 503,800.00 y se representa en la siguiente ilustración.

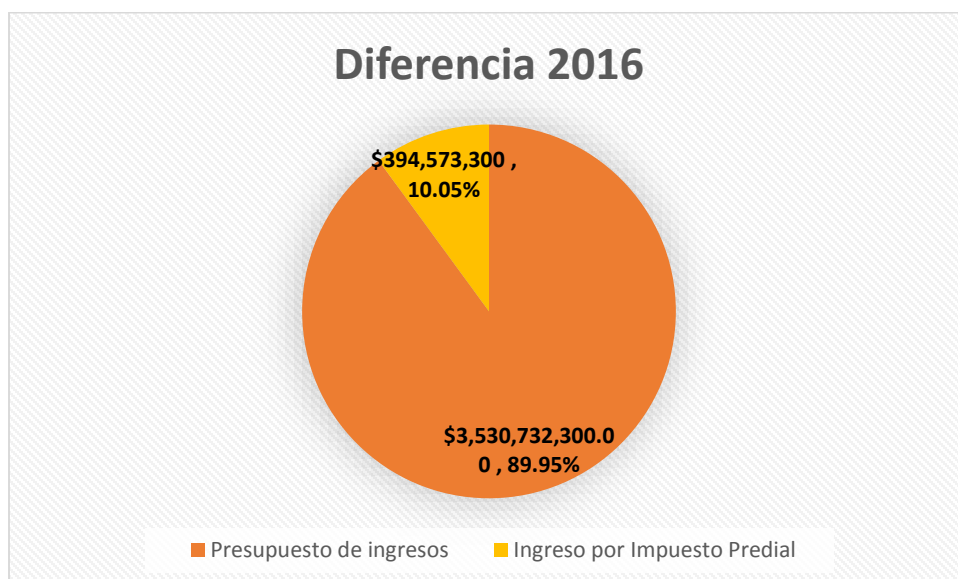
Ilustración 10; Comparación del presupuesto de ingresos de Toluca con el ingreso percibido del impuesto predial en el año 2015.



Fuente: Elaboración propia con información de (IPOMEX, 2017) (OSFEM, 2014)

El presupuesto de ingresos del año 2016 fue de \$3, 530, 732,300.00, por su parte la recaudación del impuesto predial ascendió a \$394, 573,300. La gráfica lo ilustra de la siguiente manera.

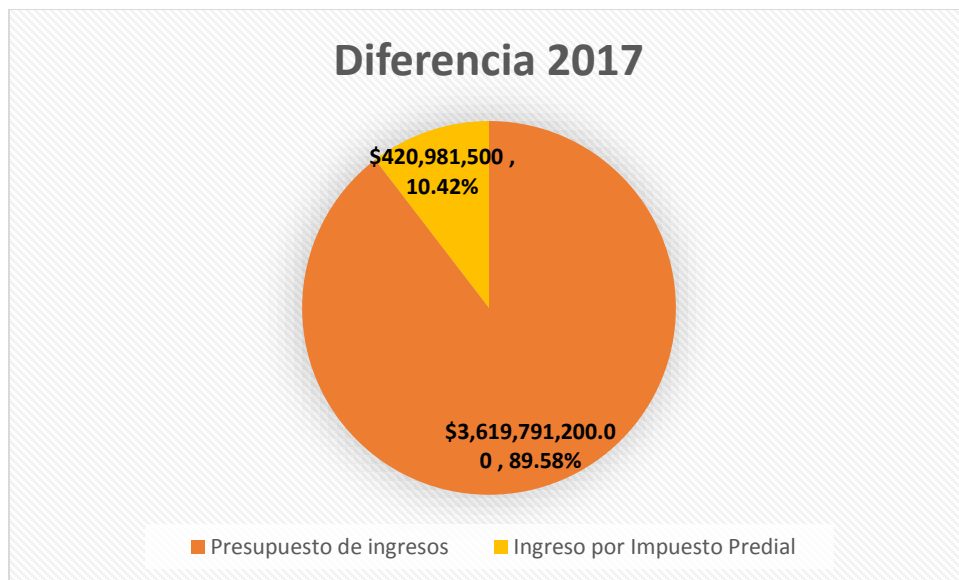
Ilustración 11; Comparación del presupuesto de Toluca con el ingreso percibido del impuesto predial en el año 2016.



Fuente: Elaboración propia con información de (IPOMEX, 2017) (OSFEM, 2015)

Para el año 2017, la recaudación por impuesto predial fue de \$420, 981,500 mientras que el ingreso total fue de \$3, 619, 791,200.00. La ponderación se representa en la siguiente gráfica.

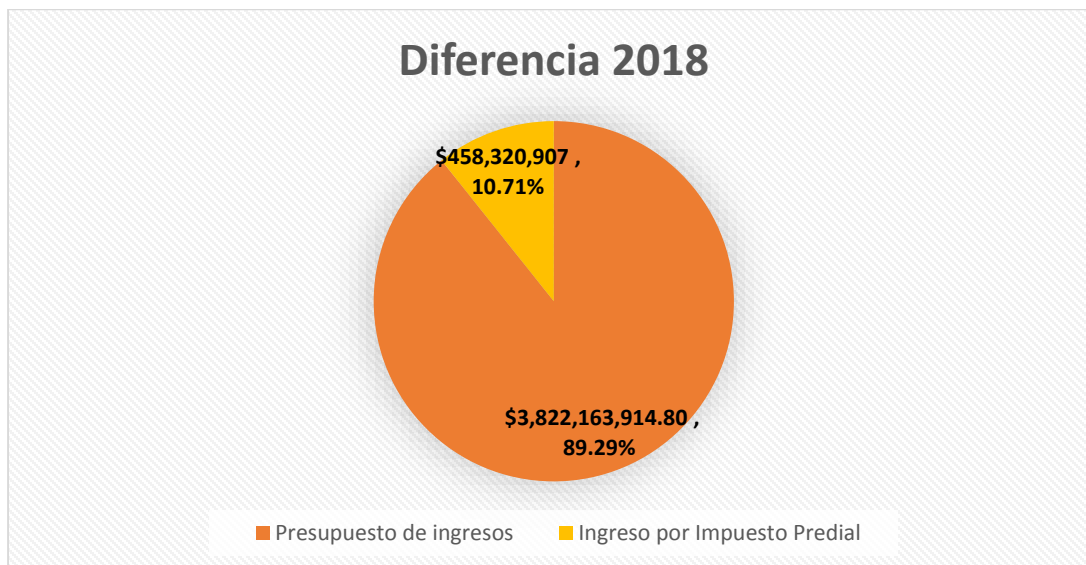
Ilustración 12; Comparación del presupuesto de Toluca con el ingreso percibido del impuesto predial en el año 2017.



Fuente: Elaboración propia con información de (IPOMEX, 2017) (OSFEM, 2016)

El ingreso anual de 2018 ascendió a \$3, 822, 163, 914.80 del cual \$458, 320,907.41 corresponde a la recaudación del impuesto predial por lo que su ponderación se observa gráficamente de la siguiente manera.

Ilustración 13; Comparación del presupuesto de Toluca con el ingreso percibido del impuesto predial en el año 2018.



Fuente: Elaboración propia con información de (H. Ayuntamiento de Toluca, 2019)

Del total del dinero que ingresó al gobierno municipal de Toluca en los años 2015, 2016, 2017 y 2018, el porcentaje que corresponde a lo recaudado del impuesto predial es de 9.6%, 10.05%, 10.42% y 10.71% respectivamente. En este caso puede notarse que la recaudación aumentó gradualmente, pero en cantidades decimales. Sin embargo, esto aún no llega a ser un incremento significativo ya que es la décima parte del total de los ingresos anuales.

Cabe mencionar que para pagar el impuesto predial en el municipio se puede ingresar desde la página oficial del H. Ayuntamiento y de ahí se redirecciona al usuario hacia el portal del Gobierno del Estado de México en el apartado de la Secretaría de Finanzas para proceder con el pago en línea. No obstante, se conserva el servicio presencial para los ciudadanos que encuentran cómodo acudir a las oficinas, ya que de acuerdo con las palabras de la subdirectora de ingresos del Ayuntamiento de Toluca, la gente prefiere pagar en las cajas porque tiene la seguridad de haber entregado su dinero, lo cual resulta favorable puesto que no se realizó un cambio drástico abandonando la manera tradicional si no que se mantuvo y sigue siendo el medio por el que más se recauda.

2.4 Análisis del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial y sus Accesorios Legales.

El objeto de análisis que guía este trabajo es el Convenio de colaboración administrativa en materia hacendaria, para la recaudación y fiscalización del impuesto predial y sus accesorios legales, el cual, establece la coordinación entre los municipios que así lo soliciten, con el gobierno del Estado de México mediante la gestión de la Secretaría de Finanzas, bajo los siguientes criterios.

Que a petición del municipio, el Gobierno del Estado de México realizará las funciones de administración y fiscalización del impuesto predial que se convienen en el instrumento jurídico con la finalidad de emprender un amplio y concentrado programa de colaboración, asunción de funciones y servicios, procurando nuevas formas y técnicas de acercar los servicios a la comunidad que favorezcan su eficiencia y eficacia, a partir de una colaboración intergubernamental para la adecuada recaudación del Impuesto Predial y sus accesorios, por ende la secretaría será considerada en el ejercicio de las facultades a que se refiere el convenio, como autoridad fiscal municipal. (Secretaría de Finanzas, 2013)

De esta declaración se rescata que, al ser efectivo dicho convenio, la secretaría de finanzas se convierte en la autoridad competente e inmediata en el municipio en lo concerniente al impuesto predial ya que las autoridades fiscales del ayuntamiento ceden sus funciones, lo que significa que el ayuntamiento pierde terreno en el ejercicio, desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades administrativas. El convenio solo puede ser celebrado cuando los municipios lo soliciten, no es de carácter obligatorio, aspecto incuestionable cuando se sabe que son 70 los municipios que participan en el convenio. Para conocerlos es necesario revisar la siguiente tabla.

Tabla 3; Municipios que firmaron el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial y sus Accesorios Legales

No.	Municipio	Fecha	No.	Municipio	Fecha
1	Acambay	2013-02-28	36	Ocoyoacac	2013-12-02
2	Acolman	2016-01-08	37	Ocuilan	2016-03-18
3	Aculco	2014-07-29	38	Otzolotepec	2016-07-25
4	Almoloya de Alquisiras	(2016-03-18	39	Ozumba	2017-02-21
5	Almoloya de Juárez	2013-03-20	40	Polotitlán	2016-06-16
6	Almoloya del Río	2016-09-30	41	Rayón	2013-03-19
7	Atlacomulco	2013-09-09	42	San Antonio La Isla	2017-02-21
8	Atlautla	2017-03-15	43	San Felipe Del Progreso	2016-06-17
9	Ayapango	2016-03-18	44	San José del Rincón	2016-03-18
10	Capulhuac	2014-06-30	45	San Simón de Guerrero	2016-03-18
11	Chapa de Mota	2014-06-11	46	Santo Tomás	2015-12-14
12	Chapultepec	2014-05-14	47	Soyaniquilpan de Juárez	2016-03-18
13	Chiautla	2016-03-18	48	Sultepec	2016-03-18
14	Chiconcuac	2017-04-03	49	Tejupilco	2016-03-18
15	Chimalhuacán	2015-12-14	50	Temascalcingo	2013-03-20
16	Coatepec Harinas	2012-05-14	51	Temascaltepec	2013-08-27
17	Coyotepec	2015-12-14	52	Temoaya	2016-03-18
18	Donato Guerra	2013-10-09	53	Tenancingo	2016-03-18
19	Ecatepec de Morelos	2017-05-10	54	Tenango Del Aire	2017-08-07
20	El Oro	2013-06-07	55	Tenango Del Valle	2017-04-20
21	Huehuetoca	2017-09-19	56	Teoloyucán	2017-04-20
22	Isidro Fabela	2016-06-16	57	Tepetlixpa	2016-03-18
23	Ixtapaluca	2016-03-18	58	Tepotzotlán	2016-06-20
24	Jaltenco	2016-07-22	59	Texcaltitlán	2016-06-17
25	Jilotepec	2013-03-21	60	Texcalyacac	2016-03-18
26	Jilotzingo	2014-05-09	61	Tezoyuca	2016-06-20
27	Jocotitlán	2014-05-09	62	Tianguistenco	-----
28	Joquicingo	2016-03-18	63	Timilpan	2014-07-30
29	Juchitepec	2014-08-13	64	Tlalmanalco	-----
30	La Paz	2016-03-18	65	Toluca	2016-09-30
31	Malinalco	2014-02-06	66	Tonatico	2013-06-07
32	Melchor Ocampo	2016-10-03	67	Tultepec	2016-08-22

33	Mexicaltzingo	2017-05-10	68	Villa Victoria	2017-03-15
34	Morelos	2016-03-18	69	Zacualpan	2014-07-30
35	Nopaltepec	2014-05-09	70	Zinacantepec	2016-03-18

Fuente: Elaboración propia con información de (Secretaría de Finanzas, 2018)

El año 2016 significó cambio de ayuntamientos y fueron 31 municipios los que celebraron el convenio de colaboración administrativa con el Gobierno del Estado de México, de los cuales dos pertenecían al partido político Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) mientras que los 29 restantes correspondían a la coalición del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Cabe destacar que el partido del gobernador en turno, Eruviel Ávila Villegas, era el PRI por lo que existía simpatía y concordancia para que las acciones establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo fueran implementadas. Por otra parte, de los 70 municipios que participaron en dicho convenio, 60 pertenecían al mismo partido político de los años 2012 a 2017.

En dicho convenio, se enlistan las funciones que asumirá la Secretaría de Finanzas una vez que se haya firmado el convenio con el municipio de que se trate. Las funciones asumidas se establecen en la primera cláusula del documento, quedando de la siguiente manera;

El Gobierno del Estado de México debe recibir de los contribuyentes las declaraciones del impuesto predial y atenderlos. Además de controlar, vigilar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales omitidas en materia del impuesto predial, a través de requerimientos o cartas invitación e imponer multas por las infracciones cometidas por los contribuyentes, conforme a lo previsto en el artículo 361 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Durante el cobro del impuesto predial debe tramitar y resolver las solicitudes de aclaración que presenten los contribuyentes sobre problemas relacionados con imposición de multas y requerimientos.

Para controlar y administrar el impuesto predial, el Gobierno del Estado de México debe determinar y cobrar el impuesto predial, incluyendo los accesorios legales que se generen, a través del procedimiento administrativo de ejecución (PAE). Autorizar el pago a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, conforme a lo previsto en el artículo 32 del Código Financiero del Estado de México y Municipios. Notificar los actos administrativos y las resoluciones dictadas por sus unidades administrativas, en el ejercicio de las funciones convenidas.

Entre otras facultades se encuentra la de comprobación en términos de lo previsto en el artículo 48 del citado Código, incluyendo las atribuciones y los procedimientos inherentes a dichas facultades. En materia de declaratorias de prescripción de créditos fiscales y de extinción de facultades de la autoridad fiscal, tratándose del impuesto predial, la Secretaría de Finanzas tramitará y resolverá en los términos de los artículos 43 y 46, fracción II inciso C), del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Además de actualizar el padrón del impuesto predial, en cuanto a los valores catastrales y movimientos presentados, a través de la información que proporcione el municipio, el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), así como la que obtenga “LA SECRETARÍA” en el ejercicio de las facultades convenidas, también debe llevar a cabo el Procedimiento Administrativo de Ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales y modificar o revocar las resoluciones de carácter individual no favorables a un particular, conforme a las disposiciones legales aplicables.

La secretaría se atribuye las funciones que debe realizar el gobierno municipal, es decir, las tesorerías municipales han abandonado la razón misma de su existencia dentro de la organización, quizás por el gasto que implica mantener un sistema recaudador que no recauda, o por el generado a partir de las actualizaciones del padrón catastral y el hecho de no tener vinculación real con el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM).

Sería adecuado que, en lugar de asumir las funciones de los municipios, el gobierno del estado se preocupara por ejecutar una efectiva coordinación intergubernamental donde los municipios puedan madurar sus administraciones mediante el ejercicio firme de sus funciones y no evadiendo sus obligaciones, cediendo el espacio de sus atribuciones al ámbito estatal y por ende perdiendo autonomía.

2.5 Análisis del Plan de Desarrollo del Estado de México

Retomando el punto anterior, en el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017, se fijaron 3 ejes transversales que guiarían las acciones del gobierno, estos son:

- Gobierno Municipalista
- Financiamiento para el Desarrollo
- Gobierno de Resultados

En la descripción del primer eje, se resalta la importancia de la coordinación entre los gobiernos municipales y el gobierno del estado para fortalecer a los primeros y que éstos puedan satisfacer las necesidades de los ciudadanos mediante el suministro de servicios públicos.

“En estricto respeto a la autonomía municipal, el Gobierno del Estado de México fortalecerá a los gobiernos municipales para que ejerzan sus atribuciones y, más aún, que lo hagan siguiendo los principios de una administración enfocada a ofrecer resultados con un financiamiento responsable y eficiente”. (Gobierno del Estado de México, 2011).

Ejercer las propias atribuciones en los municipios era uno de los propósitos planteados, pero se denota que fueron incapaces de ejecutar acciones que hicieran esto posible ya que, dos años después de iniciado el sexenio de Eruviel Ávila Villegas, 60 municipios decidieron participar en el Convenio de Colaboración Administrativa para abandonar sus tareas recaudadoras así, los planes de ofrecer capacitación y profesionalizar el servicio fueron opacados por dar mayor escenario a la implantación del uso de un sistema informático (estatal) que permitiera utilizar la tecnología. Cabe resaltar que la palabra *colaborar* hace referencia a realizar

acciones conjuntas, no a realizar tareas o funciones que le corresponden a otro organismo.

Para el segundo eje se plantea la eficiencia como categoría sustancial de las acciones, siendo esta una de las características que se busca cumplir en la operación de las administraciones antes, durante y después de la ejecución del plan de desarrollo, pero se confunden las bondades de la tecnología con rasgos que deberían cumplir los servicios que ofrecen los gobiernos municipales, es decir, por introducir el uso de las TIC's en la forma en que se brinda un servicio no necesariamente convierte a este último en eficiente.

Finanzas públicas sanas fue el compromiso del tercer eje, el cual proponía fortalecer los ingresos de la entidad, por lo tanto, de los municipios, pero cada vez se sabe más endeudados a los gobiernos municipales y al gobierno del estado.

Por su parte en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2017- 2023, se establece el eje transversal *Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno* que da origen a la estrategia de incrementar la coordinación y apoyo para el desarrollo de las capacidades institucionales de los municipios a través de las siguientes líneas de acción:

- 1) Impulsar la capacitación y la certificación hacendaria de los servidores públicos estatales y municipales.
- 2) Homologar información sobre la hacienda pública municipal.
- 3) Fortalecer el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria como mecanismo para articular y potenciar acciones y recursos intergubernamentales que impulsen el desarrollo regional.
- 4) Apoyar la aplicación del marco jurídico para impulsar la **autonomía financiera** y el desarrollo de las capacidades institucionales y de gestión de los municipios.

También se implanta la estrategia de impulsar la profesionalización de los servidores públicos mediante las sucesivas líneas de acción:

- 1) Instrumentar programas de capacitación y profesionalización para servidores públicos municipales.
- 2) Promover en los municipios del Estado de México la certificación de competencia laboral de los servidores públicos.

De acuerdo con lo establecido en el plan estatal de desarrollo actual, el gobierno del Estado de México busca el fortalecimiento de las haciendas municipales a través de la capacitación y certificación de los servidores públicos y el desarrollo de capacidades institucionales de los municipios lo cual, en términos de planeación da continuidad a las acciones emprendidas por la administración pasada. Sin embargo, difícilmente se cumple el propósito de que los municipios obtengan su desarrollo con elementos como la independencia, fortalecimiento de su hacienda y mayor autonomía debido a que, a pesar de ser aclarado que los gobiernos no se dividen por niveles sino por ámbitos, no deja de verse al municipio como el nivel más bajo de gobierno en lugar de aquél ámbito más cercano al ciudadano.

**CAPÍTULO III; PERTINENCIA DEL CONVENIO DE
COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA
HACENDARIA PARA LA RECAUDACIÓN Y
FISCALIZACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL**

El municipio de Toluca e Ixtlahuaca no comparten similitudes aparentes ya que el primero es un municipio metropolitano, mientras que el segundo es urbano. Sin embargo, ambos municipios son importantes; Toluca al ser la capital de la entidad y, por su parte, Ixtlahuaca es un referente en el norte de la entidad. Como ya se había mencionado, su comercio alcanza gran relevancia, además de tener también un peso político significativo en la región.

Una vez obtenidos los datos de recaudación de cada municipio, es sumamente importante interpretarlos para hacer un dimensionamiento comprensible.

3.1 Interpretación de la variación del impuesto predial

Se ha visto que el ingreso proveniente del ingreso predial es menor que el proveniente de otros rubros en los dos casos estudiados. Sin embargo, sería exagerado esperar que, de un año a otro, las cifras del impuesto predial incrementen exponencialmente, por lo que es necesario analizar el incremento o decremento registrado en las cifras de cada municipio.

Para esto, es necesario entender que la variación se refiere la diferencia entre el aumento o disminución del presupuesto (de ingresos) de un año a otro. Se calcula con la fórmula sucesiva:

$$(\text{Año actual} / \text{Año anterior}) - 1$$

Si el resultado muestra una variación equivalente a 10% positivo o negativo, puede considerarse normal. Pero si lo rebasa, en ambos sentidos, es necesario poner atención ya que es preciso justificar a qué fenómeno se debe dicho comportamiento.

Además de la variación existe otro factor relevante para analizar el comportamiento de las finanzas municipales; la ponderación, la cual hace referencia al peso de una cantidad dentro del total general, es útil para conocer qué tan importante es una

acción en contraste con el conjunto de acciones. Para conocer la ponderación de alguna cantidad se ocupa la siguiente fórmula:

$$\text{(Monto de la acción / Total general)}$$

Se presenta la siguiente tabla para mostrar la variación anual de las cifras del impuesto predial recaudado en el municipio de Ixtlahuaca.

Tabla 4; Variación anual del impuesto predial de Ixtlahuaca

IXTLAHUACA				
Año	Presupuesto de ingresos	Ingreso por Impuesto Predial	Variación	Ponderación
2015	\$ 567,840,700.00	\$ 9,043,700.00		1.59%
2016	\$ 457,535,000.00	\$ 9,752,200.00	7.83%	2.13%
2017	\$ 534,077,100.00	\$ 9,722,400.00	-0.31%	1.82%
2018	\$ 525,834,131.53	\$ 14,546,165.00	49.61%	2.77%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Osfem.

La inexistencia de información para el recuadro respectivo al año 2015 se debe a que hace falta conocer el monto de recaudación del año anterior para aplicar la fórmula correspondiente a la variación. Sin embargo, puede observarse que la variación existente entre el año 2015 y 2016 fue positiva, lo que significó que la recaudación vía impuesto predial tuvo un incremento dentro del total de ingresos percibidos ese año.

En el caso del 2017, la variación fue negativa, es decir, hubo un decremento en la recaudación del impuesto predial, aunque fue menor a un punto porcentual.

El año 2018 significó un avance importante para la recaudación del municipio ya que la variación, es decir, la diferencia entre la recaudación del año 2017 y la del 2018 fue de 49.61%, casi aumentó la mitad del monto recaudado el año anterior.

Por su parte, Toluca muestra las siguientes variaciones en cuanto a la recaudación del impuesto predial.

Tabla 5; Variación anual del impuesto predial de Toluca

TOLUCA				
Año	Presupuesto de ingresos	Ingreso por Predial	Variación	Ponderación
2015	\$ 3,708,503,800.00	\$393,603,100		10.61%
2016	\$ 3,530,732,300.00	\$394,573,300	0.25%	11.18%
2017	\$ 3,619,791,200.00	\$420,981,500	6.69%	11.63%
2018	\$ 3,822,163,914.80	\$458,320,907	8.87%	11.99%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Osfem.

La falta de información sobre el monto de recaudación correspondiente al año 2014 provoca que el dato de variación para el año 2015 no se pueda obtener tal como sucede en el caso del municipio de Ixtlahuaca. En lo que respecta al año 2016 se observa una variación positiva respecto a la recaudación de 2015.

En el año 2017, se tuvo una variación superior por más de cinco puntos porcentuales respecto a la de 2016 pero este aumento no causó un incremento significativo en la ponderación del impuesto predial en el total de los ingresos del municipio para ese año.

En el comportamiento del año 2018 se puede notar que existe una variación creciente, es decir, la recaudación por concepto de impuesto predial aumentó respecto del total de los ingresos anuales, pero éstos fueron menores a los del año inmediato anterior, lo cual causa que la ponderación aumente.

Es necesario precisar que, cuando el impuesto predial aumenta no se debe únicamente a que más claves catastrales fueron pagadas, sino también a la actualización de los valores catastrales, que, en el caso de Ixtlahuaca y de todos los municipios del Estado de México se actualizan anualmente de acuerdo con las tablas de suelo y construcción publicadas por el gobierno de la entidad. Del año 2015 al 2016 hubo aumentos que fueron del 1.8% al 2.04%, mientras que del 2016 al 2017 los aumentos fueron desde el 2% al 5.1% y para el año 2018 los precios no sufrieron cambios.

En el año 2018 el municipio de Ixtlahuaca participó en el programa de modernización catastral del gobierno federal, dicho programa tuvo como propósito principal fortalecer los ingresos propios municipales resultado del incremento de la recaudación del impuesto predial mediante la actualización del padrón de contribuyentes y mejoramiento de la eficiencia administrativa. (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., 2016).

3.2 La colaboración en la recaudación entre Toluca y el GEM.

A partir del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria es relevante conocer cómo es la relación entre el H. Ayuntamiento de Toluca y el Gobierno del Estado de México para realizar la recaudación del impuesto predial. Con la información obtenida de la entrevista realizada a la subdirectora de ingresos de la Tesorería municipal se dio a conocer que el Gobierno del Estado de México tenía tiempo realizando la función que se formalizó con la consumación de dicho Convenio.

“De hecho, esta situación siempre ha sido así, quizás por ser la capital, pero el gobierno estatal desde antes ya venía ayudando a cobrar el impuesto, pero su recaudación es menor a lo que logramos recaudar aquí (en las oficinas)”. (Maximino, 2018)

Para representar lo que dijo la subdirectora, proporcionó los datos de la siguiente tabla:

Tabla 6; Predial recaudado por el GEM y por Toluca

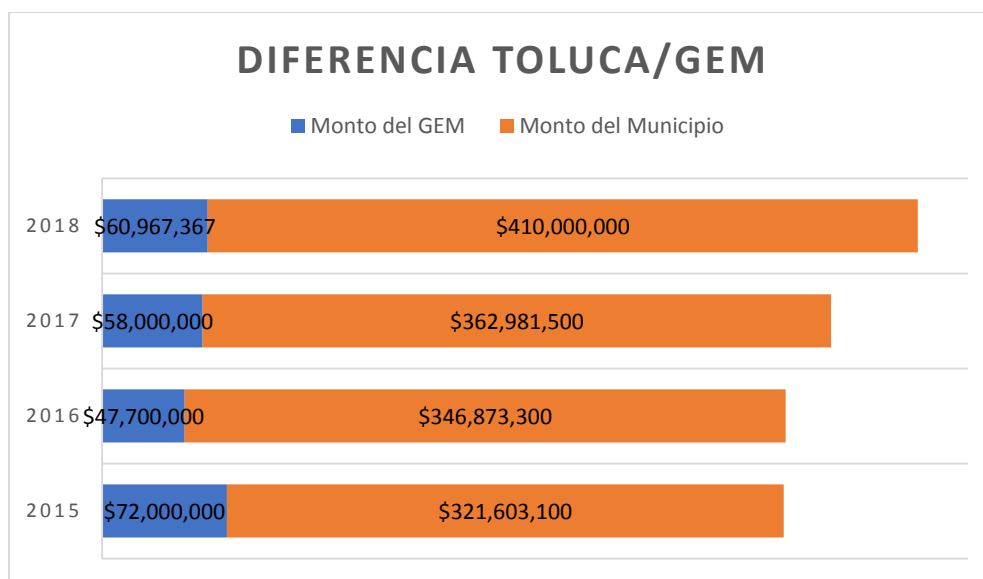
Año	Monto del GEM	Monto del Municipio	Suma	Ponderación
2015	\$72,000,000	\$321,603,100	\$393,603,100	18.29%
2016	\$47,700,000	\$346,873,300	\$394,573,300	12.09%

2017	\$58,000,000	\$362,981,500	\$420,981,500	13.78%
2018	\$60,967,367	\$410,000,000	\$458,320,907	12.95%

Fuente: Elaboración propia con base en información de (Maximino, 2018)

A continuación, se representa de manera gráfica lo recaudado en las cajas de la Tesorería municipal en contraste con lo recaudado por el Gobierno del Estado de México del año 2015 al 2018, lo cual permite dimensionar la ponderación alcanzada en cada caso.

Ilustración 14; Diferencia de recaudación



Fuente: Elaboración propia

Puede notarse que el monto recaudado por el gobierno estatal pondera en promedio 14.28%, es decir, del ingreso total por concepto de impuesto predial registrado en el municipio de Toluca, sólo 14 de 100 pesos son obtenidos por la colaboración administrativa, el resto pertenece a lo ingresado directamente en la tesorería municipal.

Como parte de la colaboración ya mencionada, el gobierno del estado apoya al municipio con la función de notificación ya que el personal con que cuenta la subdirección de ingresos no es suficiente para abastecer dicha tarea; cuenta con

ocho notificadores, por lo que el gobierno del estado se encarga de notificar a aquellos que quedan fuera del alcance de la subdirección.

También es importante precisar que en las cláusulas contenidas en el convenio se establece que el monto total recaudado sufrirá los descuentos relativos a:

- a) Las comisiones bancarias correspondientes por la recepción de los pagos y/o transferencias electrónicas.
- b) Los gastos de ejecución que en su caso se hayan generado con motivo del cobro coactivo del Impuesto Predial.

Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por la subdirectora, el municipio paga al ejecutivo estatal la cantidad aproximada de \$2,500.00 mensuales de comisión por manejo de cuenta.

“Como tal, lo recaudado de predial por parte de ellos no tiene descuentos. Nosotros les pagamos una cantidad aparte.” (Maximino, 2018).

Tal situación no está prevista en ninguna de las estipulaciones del convenio.

Tomando en cuenta que la colaboración del ejecutivo estatal mediante la secretaría de finanzas no alcanza una ponderación promedio del 15% en la recaudación total del municipio de Toluca, aunado al cobro de comisión es pertinente considerar su salida de dicho convenio y hacer adecuaciones con el personal existente en la Tesorería municipal para cubrir la totalidad de las notificaciones. En cuanto al portal de internet, el municipio puede generar uno propio que le permita tener mayor control de su ingreso por predial, pudiéndolo mejorar progresivamente ya que actualmente las personas ocupan principalmente el portal del gobierno como medio de consulta ya que el pago se prefiere hacer directamente en las cajas debido a un sentimiento de desconfianza al hacerlo electrónicamente.

“Tenemos más pagos aquí (en las cajas de la tesorería) que en internet. La gente prefiere asegurarse de hacer personalmente su pago”.
(Maximino, 2018)

Con este argumento no representaría un problema no renovar el convenio ya que es la minoría quien ocupa el portal. Sin embargo, este también es un tema de funciones y atribuciones, es decir, si desde hacía varios años el gobierno estatal apoyaba en dichas funciones es porque los representantes del municipio lo permitían, de tal manera que se tuvo que crear un instrumento que legalizara tal acción en lugar de responder a una necesidad real de los municipios. Es importante delimitar que, a pesar de ser la capital, existe el gobierno municipal que lleva el control gubernamental y administrativo de dicho lugar.

3.3 El IHAEM y el IGCEM en el municipio

Como parte de las actividades que realiza el municipio para obtener recursos propios, es necesario que trabaje en colaboración con diversas instituciones entre las que resaltan el Instituto Hacendario del Estado de México y el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, ambos están adscritos a la Secretaría de Finanzas del Estado de México. El primero brinda capacitación y certificación a los servidores públicos además de ofrecer maestrías y diplomados en temas hacendarios. El segundo instituto ofrece apoyo técnico en lo relativo a los sistemas de información catastral.

3.3.1 El IHAEM

La preocupación por tener servidores públicos profesionalizados y la intranquilidad que genera el manejo de recursos financieros han sido constantes en el desarrollo de mecanismos para eficientar la administración pública. Es por lo que el gobierno estatal tuvo a bien dar origen al Instituto Hacendario del Estado de México en el año 2000 a partir de la presentación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México, resultado de la aprobación de las reformas al artículo 115 constitucional federal.

Como organismo público adscrito a la Secretaría de Finanzas, descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene las siguientes pretensiones:

- ✓ Promover la modernización de las haciendas públicas bajo principios de productividad.
- ✓ Proponer una revisión a fondo de las políticas de la Federación con una visión eminentemente municipalista, donde necesariamente se tienda a fortalecer política y financieramente, al estado y a los municipios.
- ✓ Ampliar de una manera permanente la participación de los municipios en las decisiones hacendarias, para cumplir en forma coordinada con los principios constitucionales de igualdad y equidad.

Las cuales son guiadas por los siguientes objetivos:

- ✓ Consolidar la hacienda pública, a través de la operación, actualización y desarrollo del Sistema de Coordinación Hacendaria.
- ✓ Promover la profesionalización de los servidores públicos hacendarios.

El personal de cada municipio, voluntariamente, acude al instituto para recibir la capacitación que mejor responde a sus necesidades. Estas capacitaciones ofertadas regularmente mediante convocatorias se estructuran de la manera sucesiva:

- ✓ Cursos temáticos, que desarrollan competencias técnicas específicas o conductuales.
- ✓ Talleres regionales sobre temas específicos relacionados con la hacienda pública.
- ✓ Conferencias sobre temas Hacendarios. (IHAEM, 2018)

Los servidores públicos pertenecientes a la tesorería municipal de Ixtlahuaca han recibido capacitaciones acerca del Proceso Administrativo de Ejecución (PAE), además han obtenido Certificaciones en competencia laboral en materia catastral, también sobre la Comisión temática de la Ley de ingresos y Catastro y la Comisión temática de reformas al Código Financiero del Estado

de México y Municipios. Las personas son convocadas para asistir a las instalaciones del Instituto Hacendario del Estado de México y mediante cátedras, talleres, diplomados o dinámicas de exposiciones de experiencias de los mismos servidores los temas son planteados, procurando que éstos se desarrollen en función de la legislación aplicable para proponer dinámicas de recaudación en búsqueda del incremento de esta.

El impacto de dichas certificaciones y capacitaciones puede concretarse en el aumento de la recaudación y el fortalecimiento de la hacienda municipal. Teniendo capacitados al 50% de servidores de la tesorería y 100% de los encargados de catastro para mejorar la aplicación de la normatividad en los temas previamente señalados, se espera que la recaudación del impuesto predial se eleve un 30% en el municipio de Ixtlahuaca. Aunado a que el padrón catastral ha aumentado 4.5% en los últimos tres años.

3.3.2 EI IGCEM

El Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México es una institución que se encarga de normativizar, generar y administrar la información geográfica de la entidad. (IGCEM, 2018)

Entre sus funciones también se encuentran las consecutivas:

- ✓ Normativizar y coordinar la capacitación, integración, actualización y producción de la información sobre diversos aspectos de la realidad demográfica, social y económica del territorio estatal y municipal.
- ✓ Mantener el inventario analítico de los bienes inmuebles públicos, privados y sociales en el Estado de México y su valor.
- ✓ Proporcionar el Servicio Público de Información.

Por su parte, el objetivo general del instituto consiste en; diseñar, captar, producir, actualizar, organizar, procesar, integrar, compilar, publicar, divulgar y conservar la información e investigación geográfica, estadística y catastral en el Estado de México, así como establecer las normas, políticas y procedimientos técnicos

metodológicos y administrativos en la materia, procurando su congruencia con la ley del sistema nacional de información estadística y geográfica. (IGECEM, 2018)

El propósito de la institución es similar al que cumple el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a nivel federal. Sin embargo, se resalta la función relacionada con el catastro ya que al ser el organismo que concentra la información sobre bienes muebles e inmuebles existentes en la entidad, está encargado de proveer dicha información a los municipios para que puedan realizar, con base en información verídica, la función de recaudación por concepto de impuesto predial.

Mediante la Dirección de Catastro mantiene actualizado el inventario analítico de los bienes inmuebles públicos, privados y sociales en el Estado de México y su valor, además emite la normatividad técnica, metodologías y criterios que debe seguir la información catastral para ser aplicados en el proceso de organización catastral del Estado de México y sus municipios.

Conserva actualizados los valores unitarios del suelo y construcción en la entidad; presta los servicios de localización de bienes inmuebles o avalúo de estos y el Registro de Valuadores en el Estado. (IGECEM, 2018)

Los municipios no pueden cobrar sin tener información exacta de los inmuebles objeto de pago. Y al ser la organización designada legalmente, los municipios solo deben basarse en la información provista por ella. Resultaría irregular que se cobre sin un sustento informático legal que garantice el apego a la realidad.

Por lo costoso que resulta generar un sistema de información geográfico, el gobierno estatal fomentó la creación del instituto. Sin embargo, algunos de los argumentos con los que se da explicación a la deficiente recaudación de varios municipios consiste en la desactualización de los sistemas catastrales, es decir, cuando existe registro previo acerca de un inmueble y sufre cambios éstos no se ven reflejados en la cuota que se recibe por ellos. Un factor es la irregularidad del crecimiento urbano, cuando se construye sin permisos o por tratarse de zonas alejadas de la cabecera municipal, las autoridades no tienen información al respecto por lo que no se hace efectiva la actualización del sistema.

De acuerdo con un caso de éxito en Uruguay, la entidad puede aliarse con instituciones privadas, nacionales o extranjeras que permitan manejar tecnología de punta que ayude a actualizar los sistemas catastrales por la importancia que éstos tienen en la vida pública y privada de una comunidad.

“Ese registro es fundamental para el ordenamiento territorial y fiscal, ya que brinda información de base para los impuestos sobre el territorio. Pero el catastro es además de enorme utilidad para la operatividad y seguimiento del mercado inmobiliario, la seguridad jurídica, la planificación y localización de inversiones productivas y la actividad económica en general.” (Aparicio, 2018).

El registro catastral no sólo es de utilidad para realizar la recaudación del impuesto predial, pues al estar actualizado provee información exacta del territorio para su mejor administración en cuanto a servicios públicos e inversión.

Retomando la función que cumple el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México en relación con los municipios de Toluca e Ixtlahuaca en materia de catastro, ambos se encuentran en constante colaboración con dicha organización ya que, de acuerdo con lo explicado por la coordinadora de ingresos de Ixtlahuaca, al ingresar una solicitud a la tesorería se completa el trámite registrándolo en el sistema catastral del IGECM. En este sentido, el papel del instituto es de suma importancia para el desarrollo de las funciones de los municipios.

3.2 Comparación de los municipios de Ixtlahuaca y Toluca

Al ser un municipio urbano, Ixtlahuaca sigue un proceso de crecimiento en distintos sentidos, mientras que Toluca se ha posicionado como un municipio metropolitano que es referencia en el ámbito estatal y federal. Ambos son municipios muy importantes en términos comerciales, ya que esta es una de sus principales actividades económicas.

En términos territoriales, Toluca tiene 84 kilómetros cuadrados más que Ixtlahuaca por lo que las localidades que lo conforman son más. Consecuentemente la población toluqueña es mucho mayor que la ixtlahuaquense ya que existe una variación de 720,352 habitantes aproximadamente, pero esta situación es debida a las características descritas en la clasificación de los municipios. Es importante mencionar que, a pesar de pertenecer a una categoría dentro de la clasificación, los municipios no son homogéneos al interior, es decir, tanto en Toluca como en Ixtlahuaca, municipios metropolitano y urbano respectivamente, se pueden encontrar localidades rurales.

Una vez explicada la situación de cada municipio, se puede deducir que la recaudación del municipio de Toluca es mayor a la del municipio de Ixtlahuaca debido a los factores territoriales y poblacionales, la superficie de Toluca es más grande que la de Ixtlahuaca y el uso del suelo es una variable que debe tomarse en cuenta en este análisis, mientras en Toluca gran parte de su espacio puede emplearse para comercio o industria, en Ixtlahuaca es menor la superficie usada para estos sectores.

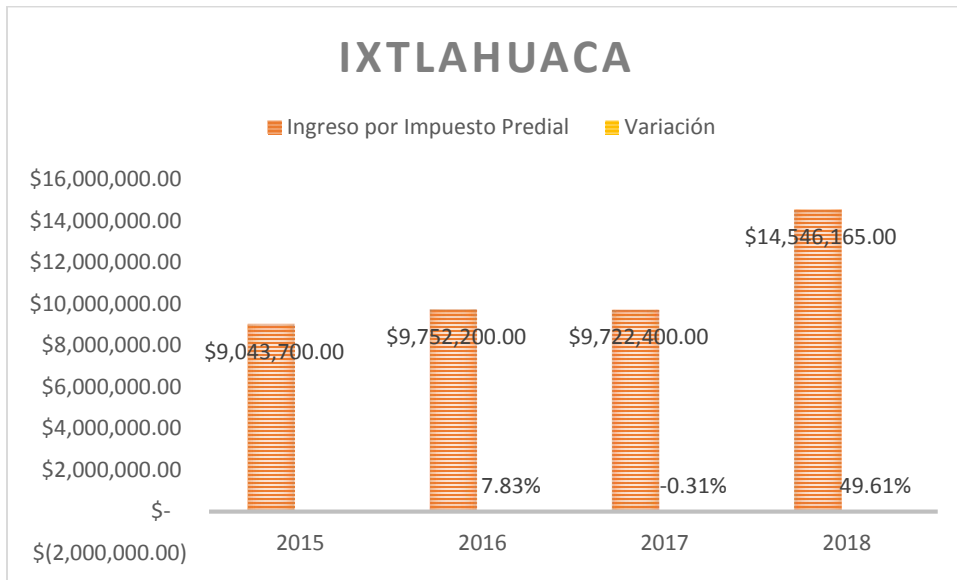
El padrón catastral del municipio de Toluca está compuesto por 237 mil claves catastrales mientras que Ixtlahuaca tiene 16 mil 683.

Claramente se nota que el Municipio de Toluca, por su extensión y el uso de suelo, además de las características de su población determinan las diferencias en las cantidades recaudadas respecto al municipio de Ixtlahuaca, sin embargo, saber cuál de los dos tenía mayor ingreso como única variable no es el propósito del análisis.

El objetivo de la tesis es determinar el grado de autonomía de los municipios de Toluca e Ixtlahuaca al comparar su sistema de recaudación del impuesto predial, el primero en colaboración con la administración estatal a través del Convenio de colaboración administrativa en materia hacendaria para la recaudación del impuesto predial al gobierno del estado de México. Y el segundo, sin participar en él.

En el caso de Ixtlahuaca, conociendo las características que le definen, el impuesto predial tuvo el siguiente comportamiento:

Ilustración 15 Comportamiento del Impuesto predial en Ixtlahuaca



Fuente: Elaboración propia

Exceptuando el año 2017 que registro una caída menor, tuvo un comportamiento mayormente positivo. Lo que quiere decir que su función recaudadora registra mejoría, aunque no es el nivel de recaudación ideal puesto que existe un rezago aproximadamente del 20%. Pero se demuestra que ha avanzado progresivamente sin recibir apoyo externo y puede seguir en la misma línea;

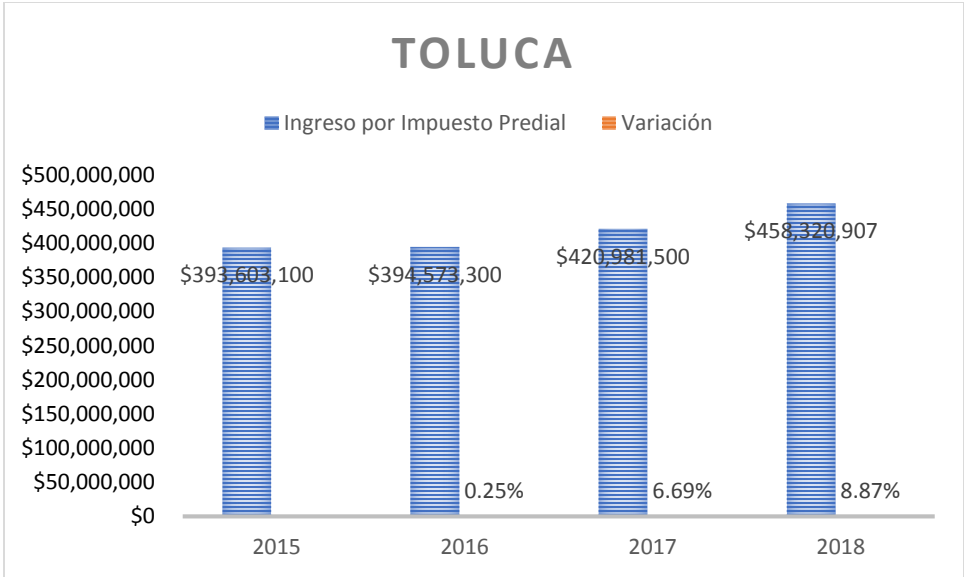
Respetando las cualidades institucionales que a lo largo de muchos años ha costado consolidar en cada municipio, y de acuerdo con lo expresado por la coordinadora de ingresos;

“Por razones de autonomía, el Ayuntamiento se decidió no firmar el convenio. ...ha sido adecuado para el municipio no participar (en el convenio) ya que los montos de recaudación han ido en aumento por una gestión propia”. (Galván, 2018)

Es notorio que el desarrollo de habilidades administrativas y de gestión propias basadas en la capacitación ha dado resultados favorables a la administración municipal de Ixtlahuaca.

En lo que respecta al municipio de Toluca, puede explicarse mediante la siguiente gráfica:

Ilustración 16 Comportamiento del Impuesto predial en Toluca



Fuente: Elaboración propia

A pesar de haber tenido dos variaciones positivas, una de ellas no es suficientemente representativa tomando en cuenta que, cuando un municipio trabaja en colaboración con el gobierno estatal se asume el compromiso de dar resultados con alto nivel de eficiencia y por ende el aumento de la recaudación.

Haciendo referencia a la capacitación, el convenio establece que es una obligación de la secretaría de finanzas capacitar a los servidores públicos del municipio que utilice el Portal del Gobierno del Estado, para que puedan emitir líneas de captura y efectuar movimientos al padrón para realizar condonaciones autorizadas por las autoridades competentes del mismo en los sistemas informáticos que la secretaría desarrolle. (Gobierno del Estado de México, 2018). Conociendo que el Instituto Hacendario del Estado de México pertenece a la secretaría, se da por entendido que este órgano de capacitación es el inmediato responsable de cumplir con tal cláusula, aunque no lo dice expresamente.

Otro dato importante es que, a diferencia de Ixtlahuaca, el municipio de Toluca tiene un rezago alarmante del 50% de acuerdo con los datos explicados por la

subdirectora de ingresos, lo que provoca que la recaudación, a pesar de ser sustancial en cantidad neta, no es del nivel óptimo de acuerdo con las claves catastrales registradas. Lo que evidencia el poco beneficio obtenido del trabajo conjunto aun cuando se decidió participar (formalmente) en dicha relación por razones de extensión del municipio y por la cantidad de personal con que cuenta la tesorería.

“...resultaría favorable para los municipios pequeños incorporarse porque es un gasto menor, sin embargo, para Toluca no ha sido una ayuda notable ya que la mayor parte del ingreso por predial es recaudada por la tesorería municipal”.
(Maximino, 2018)

La mejora que se esperaba no se materializó en las cifras de recaudación por lo que la participación dentro del convenio no fue óptima dadas las condiciones del municipio por lo que debe considerarse realizar adecuaciones al interior de la tesorería para no renovar el convenio y cumplir, mediante la gestión propia, con la necesidad de recaudación de Toluca.

CONCLUSIONES

Sabiendo que las finanzas consisten en controlar, utilizar, mover y administrar el dinero o distintos recursos de valor se puede inferir que las finanzas públicas son los movimientos realizados con los bienes comprendidos dentro de la hacienda pública, los cuales están a cargo de los gobiernos. Su buena administración depende de la capacidad de los servidores públicos para hacer un uso eficiente de estos. La hacienda pública está compuesta por los recursos provenientes del pago de impuestos, derechos y aprovechamientos que se dan de manera ordinaria, pero existen aquellos ingresos que se dan de forma extraordinaria como los créditos, beneficios obtenidos de la venta de un bien municipal o la deuda pública.

Por su parte, el impuesto predial es una de las herramientas que tiene el municipio para allegarse de recursos propios por lo que el monto recaudado es significativo en la hacienda pública. Dicho impuesto grava la propiedad, la posesión de predios y sus construcciones, por lo que requiere del sistema catastral que permite el registro de cada propiedad y construcción para tener control de la información territorial del municipio. Para tal propósito el gobierno de la entidad creó el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, el cual es el órgano encargado de proveer de la información oficial a los municipios.

Los principales responsables de la recaudación, ejecución y administración de los recursos públicos son el tesorero municipal y el regidor designado además del presidente municipal. La tesorería municipal es el área encargada de recibir los ingresos y motivar la recaudación para atraer más recursos al municipio y lograr mejores obras y servicios públicos. Para lograr que los municipios estén coordinados fiscalmente y que los servidores públicos accedan a capacitación de calidad se creó el Instituto Hacendario del Estado de México, el cual tiene amplios programas de capacitación, así como maestrías y doctorados para asegurar la educación y preparación oportuna de los servidores públicos.

Ahora el municipio mexicano goza del reconocimiento de su personalidad jurídica, política y administrativa, pero fue hasta 1983 cuando, mediante la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obtuvo tal papel en la administración pública. Esta reforma permitió que las autoridades municipales obtuvieran la atribución de administrar libremente la hacienda pública y se le otorgaron impuestos para que el municipio adquiriera recursos propios, además pudo aprobar los presupuestos de egresos y se le facultó para celebrar convenios de coordinación con el gobierno federal y estatal.

La reforma pretendía disminuir los efectos del centralismo que existía en el país ya que los municipios no tenían autonomía financiera ni política debido a que, al no tener recursos económicos, sus actividades estaban limitadas y dependían de otras autoridades. A pesar de reformar la administración municipal con los cambios en el artículo 115 constitucional, actualmente se presenta un ambiente de recentralización en el que el Gobierno del Estado de México contrae la atribución de recaudación de un impuesto tan importante y significativo como lo es el impuesto predial a consecuencia de la implementación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Hacendaria para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial. Claramente no es un instrumento de carácter obligatorio para los municipios, ya que del año 2012 al 2017 fueron 70 los que participaron en él siendo la mayoría de ellos de la misma afiliación política que el gobierno estatal en esos años.

La recaudación siempre será un tema sensible al ser categorizada como una de las principales funciones del municipio y una de las razones por las que se reformó el artículo 115 constitucional para otorgar al municipio libertad hacendaria por lo que causa estruendo que después de tanto conflicto generado para lograr esto, el municipio otorgue tal función que demerita la importancia de sus acciones en términos administrativos y políticos a pesar de que en los documentos se establece el no detrimento de la autonomía municipal. Es una acción que no permite que los gobiernos municipales asuman una de sus principales funciones y no maduren la capacidad administrativa de los servidores públicos.

Las ventajas y desventajas derivadas de participar en el convenio ya mencionado se hacen notorias en la comparación entre el municipio de Toluca e Ixtlahuaca, éste último sin la colaboración con el gobierno estatal. El ayuntamiento de Ixtlahuaca no recibió ayuda en su recaudación del impuesto predial, pero en el último año, es decir, en el 2018 demostró que puede aumentar su recaudación con una verdadera colaboración ya que participó en el programa de modernización catastral que promovió el gobierno federal a través de Banobras por lo que su recaudación creció en un 49.61% respecto del año anterior. El municipio justificó su decisión de no participar en el convenio por la conservación de la autonomía municipal (Galván, 2018), ya que, de haber colaborado con el gobierno estatal, la Secretaría de Finanzas habría asumido el papel de autoridad fiscal municipal y además debían pagar por el servicio.

Por su parte, Toluca tuvo una recaudación continuamente positiva, no presentó variaciones negativas en el periodo analizado. Sin embargo, la recaudación obtenida por la colaboración con el Gobierno del Estado de México pondera en promedio un 14.28% sin inflación, mientras que el 85.72% restante corresponde a lo pagado directamente en las cajas de la tesorería municipal. Por lo que, con base en lo expuesto por la subdirectora de ingresos del Ayuntamiento de Toluca sobre la preferencia de la población por pagar físicamente, se concluye que si el personal de la tesorería optimizara sus procesos puede adjudicarse el porcentaje que es obtenido por el gobierno estatal y ahorraría la cantidad que es pagada mensualmente por el servicio de recaudación de la Secretaría.

El cometido de dicho convenio obedecía a uno de los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 que consistía en el fortalecimiento de los municipios mediante la capacitación para reforzar el uso de la tecnología, construir finanzas públicas sanas y disminuir la deuda pública de los municipios, la cual se ha tornado en un problema grave de todas las administraciones, además de que la deuda excesiva no permite el desarrollo de los municipios. Sin embargo, esto no ocurrió debido a que el gobierno estatal asumió un papel que no le correspondía, pero permitió vislumbrar la debilidad administrativa de los gobiernos locales.

La razón por la que el ayuntamiento de Toluca participó en el Convenio de colaboración administrativa fue regularizar una acción que se había realizado desde años atrás ya que el personal de la secretaría realizaba las notificaciones a la ciudadanía sin un instrumento legal que respaldara esa actividad, pero esto sólo demuestra la intromisión del gobierno estatal en el municipio en menoscabo de su propia autoridad y autonomía.

Conociendo las diferencias existentes entre los municipios estudiados, y con base en la información previamente analizada, puede reafirmarse que los municipios están facultados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México para establecer Convenios de colaboración con otros y con la entidad federativa para la provisión de servicios públicos y asuntos administrativos pero a pesar de ser una facultad constitucional no debe confundirse con atribuirse funciones que le corresponden a los municipios ya que, en vez de existir colaboración entre distintos órganos administrativos, hay una superposición de gobiernos en la que uno se atribuye la función del otro.

Si el Gobierno del Estado de México buscaba fortalecer verdaderamente a los municipios debió impulsar, motivar y colaborar en la capacitación para mejorar la recaudación de cada uno. Además de poner atención en la actualización del sistema catastral.

Aun cuando los municipios no tuvieran problemas con su sistema catastral, existe un porcentaje de cumplimiento de pago entre un 60-65% (Hernández H. M., 2018) (siendo optimistas) debido a la existencia de un aspecto que no tiene que ver con las actualizaciones de costos o uso de suelo ni con la capacitación para realizar las notificaciones de manera adecuada, sino que se relaciona con la moral tributaria.

“...la moral tributaria suele ser baja. Hay una percepción de los ciudadanos de que son pocos los que pagan impuestos y que el dinero se malgasta”. (Scartascini, 2018).

La percepción de deficiencia y corrupción en el ejercicio de los recursos públicos también contribuye a tener un nivel bajo de recaudación. Situación que ningún convenio de colaboración administrativa puede solucionar si no existen cambios de fondo. De forma existen muchos, uno de ellos, el convenio en boga, establecido para que el gobierno estatal proveyera herramientas para fortalecer a las municipalidades y que terminó por apropiarse de sus funciones y no permitiendo el desarrollo de sus propias capacidades.

“...si el servicio proveído por una municipalidad a sus habitantes es visible y útil, es valorado y por lo tanto es más fácil cumplir voluntariamente con el pago de impuestos”. (Larios, 2018)

En este contexto, el tributo encontraría justificación en el pensamiento de las personas ya que existiría una relación de reciprocidad entre ciudadanos y gobierno municipal, pues al pago de un impuesto correspondería directamente a un servicio de calidad o a una obra pública perdurable. Pero este planteamiento, en el presente, suena únicamente como un ideal. Aunque, de comenzar a realizarlo, los resultados en el futuro serían favorables.

Mientras tanto, si al gobierno municipal de Toluca no le ha convenido mantener el convenio de colaboración con el gobierno estatal, la siguiente administración no encontraría razones para reafirmar su entrada en vigor, sin embargo, lo hizo. Su reto será generar un sistema informático eficiente que permita recaudar de manera electrónica porque aun cuando se ha demostrado que las personas prefieren depositar su pago personalmente en las cajas de la tesorería, el impacto del gobierno electrónico va a alcanzar a la sociedad y en unos años será una necesidad de la mayoría y también una herramienta para disminuir el nivel de rezago.

El reto para el municipio de Ixtlahuaca es mantener su postura respecto al convenio de colaboración administrativa y mejorar su sistema de recaudación para atraer a los contribuyentes que se encuentran en rezago. La confianza de ser autosuficiente y autónomo son dos factores que le permitirán fortalecer su quehacer administrativo.

Para los dos municipios existe un reto en común; brindar servicios de calidad, económicos, eficientes y eficaces que representen la utilidad de los tributos y la necesidad de estos para la consecución del desarrollo de la población además de cumplir con los objetivos políticos para los que fue creado.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Almazán, R. M. (1988). *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*. México: INAP.
- Aparicio, S. A. (7 de 12 de 2018). *Recaudando bienestar*. Obtenido de Tecnología para mejorar los catastros en Uruguay:
<https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/08/07/tecnologia-para-mejorar-los-catastros/>
- Araneda, H. (1994). *Finanzas Públicas*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Arriaga, E. (1996). *Finanzas Públicas de México*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Ávila, O. (2016). Dinero federal sostiene a los municipios. *Excélsior*.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (7 de Abril de 2016). *Acciones y Programas*. Obtenido de Programa de Modernización Catastral:
<https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/programa-de-modernizacion-catastral-61461>
- BANOBRAS. (2001). *Hacienda Pública Municipal; Fuentes de ingreso y alternativas de financiamiento*. México: Banobras.
- Barbosa, J. O. (1993). Tipología de Municipios de México. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 41-45.
- Cabrero, E., & Orihuela, I. (2014). Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar. En E. Cabrero, & D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate* (págs. 117-156). México: CIDE.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios. (4 de Diciembre de 1998). *Gaceta del Gobierno del Estado de México*. Toluca de Lerdo, Estado de México, México: Cámara de Diputados del Estado de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (27 de Enero de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, Ciudad de México, México: Cámara de Diputados.
- COPLADEM. (17 de Marzo de 2017). *Programa Regional Toluca XIII*. Obtenido de https://issuu.com/copladem/docs/region_xiii

- COPLADEM. (Mayo de 2018). *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México*. Obtenido de Regiones y Municipios:
http://copladem.edomex.gob.mx/regiones_y_municipios
- Dumrauf, G. L. (2010). *Finanzas corporativas*. Buenos Aires: Alfaomega.
- El Colegio de Chihuahua. (Agosto de 2009). *Biblioteca Virtual Ambiental*. Obtenido de PLAN DE DESARROLLO URBANO DE LA CIUDAD DE CHIHUAHUA: VISIÓN 2040:
<http://bva.colech.edu.mx/xmlui/bitstream/handle/1/1293/ag0148.pdf?sequence=1>
- Flores, E. (1993). *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. México: Porrúa.
- Galván, L. K. (6 de Septiembre de 2018). Recaudación del impuesto predial en Ixtlahuaca. (E. A. Jiménez, Entrevistador)
- Gobierno del Estado de México. (2011). *Gobierno del Estado de México*. Obtenido de Plan de Desarrollo del Estado de México:
http://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/plandedesarrollo11-17_5.pdf
- Gobierno del Estado de México. (7 de 12 de 2018). *Transparencia fiscal*. Obtenido de Convenios:
<http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-regulatorio/convenios/Huehuetoca.pdf>
- Groves, H. M. (1972). *Finanzas Públicas*. México: Trillas.
- H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca. (16 de Febrero de 2016). *Página web del Ayuntamiento de Ixtlahuaca*. Obtenido de Plan de Desarrollo Municipal:
https://www.ixtlahuaca.gob.mx/docs/documentos/plan_des_mun_2016_2018.pdf
- H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca. (2018). *Estado comparativo presupuestal de ingresos*. Ixtlahuaca: H. Ayuntamiento de Ixtlahuaca. Recuperado el 15 de Mayo de 2019
- H. Ayuntamiento de Toluca. (5 de Febrero de 2016). *Ayuntamiento de Toluca*. Obtenido de Documentos: www.toluca.gob.mx/documentos
- H. Ayuntamiento de Toluca. (2019). *Informe de ingresos anuales 2018*. Toluca: H. Ayuntamiento de Toluca.

- Hernández, C. E. (2012). La descentralización municipal en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la constitución. *Nómadas*.
- Hernández, H. M. (2018). *Bibliografía Latinoamericana*. Obtenido de Revista Hacienda Municipal: <https://biblat.unam.mx/es/revista/revista-hacienda-municipal/articulo/como-fortalecer-los-ingresos-propios-de-los-municipios-un-analisis-previo-a-la-definicion-de-acciones-prioritarias-a-desarrollar>
- Hernandez, X. L. (2014). Carga Fiscal del Predial en México. *Hacienda Municipal*, 98-109.
- IGECEM. (2016). *Estadística Básica Municipal del Sector Educación 2016*. Toluca: Gobierno del Estado de México.
- IGECEM. (2018). *Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México*. Obtenido de Misión, visión y objetivo: http://igecem.edomex.gob.mx/mision_vision_objetivo
- IGECEM. (2018). *Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México*. Obtenido de Antecedentes: <http://igecem.edomex.gob.mx/antecedentes>
- IGECEM. (2018). *Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México*. Obtenido de Acerca del IGECEM: http://igecem.edomex.gob.mx/acerca_igecem
- IHAEM. (Enero de 2018). *Instituto Hacendario del Estado de México*. Obtenido de Capacitación: <http://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/DESCARGAS/ProgramaFormacionHacendaria2018.pdf>
- Impacto Social Consultores. (15 de Marzo de 2015). *Impacto Social Consultores*. Obtenido de ¿CÓMO FUNCIONAN LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN MÉXICO?: <http://www.impactosocialconsultores.com/blog/ramo28>
- INEGI. (2014). *Finanzas públicas estatales y municipales en síntesis*. Ciudad de México: INEGI.
- INEGI. (2015). *INEGI*. Obtenido de Cuentame INEGI: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/default.aspx?tema=me&e=15>
- Instituto Nacional de Estadística, G. e. (1994). *El ABC de las finanzas públicas*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- IPOMEX. (6 de Junio de 2016). *Información Pública de Oficio Mexiquense*.
Obtenido de Información financiera de (presupuesto asignado anual):
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/ixtlahuaca/presAsigInf.web>
- IPOMEX. (18 de Abril de 2017). *Información Pública de Oficio Mexiquense*.
Obtenido de Presupuesto Asignado:
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/toluca/presupuesto.web>
- IPOMEX. (28 de Febrero de 2018). *Información Pública de Oficio Mexiquense*.
Obtenido de Presupuesto Asignado a Ixtlahuaca:
<http://www.ipomex.org.mx/ipo/lgt/indice/ixtlahuaca/presAsigInf.web>
- IPOMEX. (7 de 05 de 2019). *Ixtlahuaca*. Obtenido de Presupuesto Asignado:
https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/IXTLAHUACA/art_92_xxv_a/0.web
b
- Larios, J. (7 de 12 de 2018). Obtenido de La importancia del impuesto predial:
<https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/06/23/la-importancia-del-impuesto-predial-para-la-ciudadania/>
- Maximino, L. A. (5 de Octubre de 2018). Impuesto predial en Toluca. (E. A. Jiménez, Entrevistador)
- Mercadillo, M. R., & Gómez Monge, R. (2016). Descentralización fiscal, capacidades administrativas y recaudación del impuesto predial en los municipios de México: Una aproximación teórica. *Economía y Sociedad*, 155-170.
- OSFEM. (02 de Junio de 2014). *Organo Superior de Fiscalización del Estado de México*. Obtenido de Informes de Fiscalización Superior:
http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2014/Municipal/LIBRO17.pdf
- OSFEM. (2014). *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*. Obtenido de Informes de Resultados de Fiscalización Superior:
http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2014/Municipal/LIBRO41.pdf
- OSFEM. (2015). *Organo Superior de Fiscalización del Estado de México*. Obtenido de Informes de Resultados de Fiscalización Superior:
http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2015/Municipal/LIBRO21.pdf

- OSFEM. (2015). *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*. Obtenido de Informe de Resultados de Fiscalización Superior:
http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2015/Municipal/LIBRO49.pdf
- OSFEM. (2016). *Organo Superior de Fiscalización del Estado de México*. Obtenido de Informe de Resultados de Fiscalización Superior:
http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2016/Municipal/LIBRO%2023.pdf
- OSFEM. (2016). *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*. Obtenido de Informe de Resultados de Fiscalización Superior:
http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2016/Municipal/LIBRO%2055.pdf
- OSFEM. (4 de Junio de 2018). *Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México*. Obtenido de Informe de Resultados de la Fiscalización Superior:
http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2014/Municipal/LIBRO17.pdf
- Padilla, V. M. (2014). *Introducción a las finanzas*. México: Grupo Editorial Patria.
- Rasgado, F. P. (2014). *Tipología del Municipio Mexicano*. México: INAP.
- SAGARPA. (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal*. México: INAFED.
- Salazar, J. (2009). *Elementos Básicos de la Administración Municipal*. Toluca: IAPEM.
- Scartascini, C. (7 de 12 de 2018). *Recaudando bienestar*. Obtenido de Economía del comportamiento: ¿Pueden los premios incentivar el pago del impuesto sobre la propiedad?:
<https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/05/18/premios-para-incentivar-el-pago-de-impuestos/>
- Secretaría de Finanzas. (14 de febrero de 2013). *IPOMEX*. Obtenido de www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/128346.web%3Bjsessionid%3D38E26C2E302AA02119C30B30C73600EB+%&cd=5&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx&client=firefox-b-ab
- Secretaría de Finanzas. (2018). *Portal de Servicios al Contribuyente*. Obtenido de Listado de Municipios En Convenio:
<https://sfpya.edomexico.gob.mx/recaudacion/faces/municipios/predial/MapaMunicipiosResponsive.xhtml>

ANEXOS

Guion de entrevista; municipio de Ixtlahuaca

Mi nombre es Edna Antonio Jiménez, soy estudiante del noveno semestre de la Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública. La entrevista me permitirá completar la investigación necesaria para realizar la tesis sobre el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial al gobierno del Estado de México. Sus respuestas serán tratadas de manera respetuosa y objetiva.

Nombre _____

Puesto que ocupa _____

- 1) ¿El ayuntamiento tiene conocimiento del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial al gobierno del Estado de México?
- 2) ¿Cuál fue la razón por la que el ayuntamiento decidió no firmar el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial al gobierno del Estado de México?
- 3) ¿Ha realizado algunas acciones para incrementar su recaudación del impuesto predial?
- 4) ¿Cómo es el nivel de recaudación del impuesto predial de su municipio?
- 5) ¿El catastro del municipio esta actualizado?
- 6) ¿Considera que la tesorería municipal está capacitada para llevar a cabo la función recaudadora?
- 7) ¿Cree necesaria la implementación de un portal de internet para efectuar el pago del impuesto predial en el municipio?
- 8) ¿En qué tiempo será posible pagar mediante internet?
- 9) ¿Qué opina de los municipios que si firmaron el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial al gobierno del Estado de México?
- 10) ¿Qué porcentaje del padrón catastral paga el impuesto predial?
- 11) ¿El personal de su tesorería ha recibido capacitación para llevar a cabo sus funciones?
- 12) ¿Qué cursos de capacitación han recibido los funcionarios de la tesorería para llevar a cabo sus tareas?
- 13) ¿Qué instituciones colaboran con el municipio para tener actualizado el catastro?
- 14) Considera que haber firmado el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial al gobierno del Estado de México, ¿la autonomía del municipio se hubiera visto afectada?
- 15) ¿Cuál es la suma total de los ingresos de cada año? (Presupuesto de ingresos desglosado)

- 16) ¿A qué porcentaje del presupuesto de ingresos equivale la cantidad recaudada del impuesto predial? (favor de indicarlo para los años 2016, 2017, y 2018).
- 17) ¿Cuáles han sido las capacitaciones o cursos recibidos por parte del IHAEM?
- 18) ¿Cuál es el porcentaje de servidores públicos capacitados?
- 19) ¿Cómo es la dinámica de los cursos?
- 20) ¿Qué ofrece la capacitación?, que provoca el aumento de la recaudación del impuesto predial
- 21) ¿Cómo es la colaboración entre la tesorería municipal y el IGECEM para actualizar el catastro?
- 22) ¿Existe la actualización de costos de los inmuebles?
- 23) ¿Cuánto aumentó el padrón catastral en los últimos tres años?

Reporte de entrevista; Ixtlahuaca.

El 6 de septiembre de 2018 entreviste a la Lic. Krisel Serrano Galván, coordinadora de ingresos en la tesorería municipal de Ixtlahuaca. La entrevista se dio en torno al Convenio de Colaboración administrativa en materia hacendaria, para la recaudación y fiscalización del impuesto predial al gobierno del Estado de México.

Sabiendo que el personal de la tesorería tiene conocimiento de dicho convenio, se cuestionó sobre la razón que tuvo el Ayuntamiento para no participar con el Gobierno del Estado, a lo que la coordinadora respondió que buscan defender la autonomía municipal y por tanto la decisión tomada en una reunión con los directivos fue negativa.

Posteriormente se preguntó sobre los montos de recaudación del impuesto predial durante los últimos tres años, y la respuesta fue que hasta agosto de 2018 la recaudación asciende a 11 millones 207 mil 758 pesos (\$11, 207, 758.00) mientras que para el año 2017 la recaudación total fue de nueve millones, 722 mil 400 pesos (\$9, 722, 400.00), en el 2016 la recaudación fue de nueve millones, 752 mil 200 pesos (\$9, 752, 200.00) y en 2015 fue de nueve millones, 43 mil setecientos pesos (\$9, 043, 700.00).

Año	Presupuesto de ingresos	Ingreso estimado por predial	Ingreso por Impuesto Predial
2015	\$ 567,840,700.00	\$ 8,810,000.00	\$ 9,043,700.00
2016	\$ 457,535,000.00	\$ 9,279,200.00	\$ 9,752,200.00
2017	\$ 534,077,100.00	\$ 9,279,200.00	\$ 9,722,400.00
2018	\$ 123,109,326.06	\$ 21,904,903.66	\$ 11,207,758.00

A la pregunta sobre las acciones que se han realizado para incrementar la recaudación del impuesto predial, la coordinadora hizo referencia a la condonación del mismo, a la extensión de cartas-invitación y al procedimiento administrativo de

ejecución. Además dijo que para el mes de noviembre promocionarán descuentos ya que es una temporada en que la gente recibe aguinaldo y la posibilidad de pagar, aumenta.

Serrano Galván explicó que el catastro es actualizado de forma constante ya que al momento en que ingresa una solicitud a la tesorería se completa el trámite registrándolo en el sistema catastral. Dijo que cuentan con la colaboración del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM) con quienes intercambian información de manera mensual.

Además, señaló que la actualización de costos de los inmuebles se actualiza anualmente de acuerdo a las tablas de suelo y construcción, pero en el año actual se realizó mediante un programa de modernización catastral.

Posteriormente se le preguntó acerca del número de contribuyentes que integran el padrón catastral, el cual asciende a 16,683. Mientras que el porcentaje de rezago en el cobro del impuesto ya mencionado es de 15.2% al mes de agosto de 2018. Esto a partir de la información proporcionada sobre el rezago en cantidad neta que corresponde a dos millones 163 mil 709 pesos.

Sobre el tema del pago por la vía electrónica la licenciada mencionó que el dato no es exacto, por lo que se puede decir que varía entre uno y cinco por ciento ya que es poca la población que ocupa este medio porque resulta fiable pagar físicamente en la oficina. Resaltó además que los usuarios ocupan la plataforma digital principalmente para consultar la cantidad a pagar.

A la pregunta sobre si se pretende realizar mejoras al sistema de recaudación del impuesto predial, la coordinadora respondió que las que se han implementado hasta la fecha han dado buenos resultados por lo que se seguirá trabajando con las mismas estrategias.

Los servidores públicos de la tesorería municipal reciben capacitaciones por parte del Instituto Hacendario del Estado de México, por ejemplo; Certificaciones en competencia laboral en materia catastral, Proceso Administrativo de Ejecución

(PAE), Comisión temática de la Ley de ingresos y Catastro y la Comisión temática de reformas al Código Financiero del Estado de México y Municipios. Los servidores públicos son convocados para asistir a las instalaciones del IHAEM y mediante exposiciones, talleres, diplomados o dinámicas de exposiciones de experiencias de los servidores. Los temas son planteados en función de la legislación aplicable y dinámicas de recaudación para incrementar la misma.

Teniendo al 50% de servidores de la tesorería y 100% de los encargados de catastro capacitados para la correcta aplicación de la normatividad vigente se espera que la recaudación del impuesto se eleve en un 30%. Aunado a que el padrón catastral ha aumentado 4.5% en los últimos tres años. Sin embargo, la coordinación de ingresos no ha considerado otras opciones de recaudación para aumentar los ingresos propios del municipio.

Para finalizar la entrevista, se le pidió una opinión a la coordinadora acerca de los municipios que si participan en el Convenio pero dijo que no tenía conocimiento acerca de ellos, pero que habría que conocer sus razones y si ser parte del mismo respondía a su contexto social.

Concluyó que ha sido adecuado para el municipio no participar en el Convenio ya que los montos de recaudación han ido en aumento por una gestión propia.

Guion de entrevista; municipio de Toluca

Mi nombre es Edna Antonio Jiménez, soy estudiante del noveno semestre de la Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública. La entrevista me permitirá completar la investigación necesaria para realizar la tesis sobre el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial al gobierno del Estado de México. Sus respuestas serán tratadas de manera respetuosa, objetiva y confidencial.

Nombre:

Puesto que ocupa: _____

- 1) ¿Cuál fue la razón por la que el Ayuntamiento decidió participar en el Convenio de Colaboración Administrativa en materia Hacendaria, para la Recaudación y Fiscalización del Impuesto Predial al gobierno del Estado de México?
- 2) ¿Cómo fue el proceso de decisión para firmar o no el Convenio?
- 3) ¿En qué fecha se firmó el Convenio? ¿Cuál es su vigencia?
- 4) ¿El municipio le paga al gobierno estatal por el servicio brindado?
- 5) A partir de que el gobierno estatal recauda a través de su portal de internet, ¿el monto recaudado sufre descuentos?
- 6) ¿Cómo fue el acercamiento entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado para efectuar el Convenio?
- 7) ¿Cuánto se recaudaba por concepto del impuesto predial antes de participar en el convenio?
- 8) ¿Cuál es el monto de recaudación del impuesto predial después de firmar el convenio? (Durante los últimos tres años)
- 9) ¿Cuál es la suma total de los ingresos de cada año? (Presupuesto de ingresos desglosado)
- 10) ¿A qué porcentaje del presupuesto de ingresos equivale la cantidad recaudada del impuesto predial? (favor de indicarlo para los años 2016, 2017, y 2018).
- 11) ¿El catastro del municipio está actualizado?
- 12) ¿Cuántas personas componen el padrón catastral?
- 13) ¿Con qué periodicidad es actualizado el catastro para realizar el cobro del impuesto predial?
- 14) ¿Existe la actualización de costos de los inmuebles?
- 15) ¿Cuánto aumentó el padrón catastral en los últimos tres años?
- 16) ¿Qué instituciones colaboran con el municipio para tener actualizado el catastro?
¿Cómo es la colaboración
- 17) ¿Qué porcentaje del padrón catastral paga el impuesto predial?
- 18) ¿Qué porcentaje del padrón catastral realiza el pago de su impuesto predial mediante el portal del gobierno?

- 19) ¿Qué porcentaje del padrón catastral paga el impuesto predial en las oficinas?
¿Este disminuyó a partir de la colaboración con el GEM?
- 20) ¿Considera que la tesorería municipal está capacitada para realizar el cobro del impuesto predial en su totalidad?
- 21) ¿Han recibido capacitaciones o cursos? ¿Quién los capacita?
- 22) ¿Qué comentarios ha recibido por parte de la ciudadanía respecto a la decisión de participar en el convenio?
- 23) ¿Qué comentarios ha recibido por parte de los partidos de oposición?
- 24) ¿Cómo afecta la colaboración del gobierno del estado a la autonomía del municipio?
- 25) ¿Han considerado otras opciones de recaudación para incrementar los ingresos propios del municipio?
- 26) ¿Cuál es su opinión respecto a los municipios que decidieron no participar en el Convenio?

Reporte de entrevista; Toluca

El 5 de octubre de 2018 entreviste a la Lic. Anayeli Cruz Maximino, subdirectora de ingresos en la tesorería municipal de Toluca. La entrevista se dio en torno al Convenio de Colaboración administrativa en materia hacendaria, para la recaudación y fiscalización del impuesto predial al gobierno del Estado de México. Se cuestionó la razón por la que el Ayuntamiento decidió participar en el mismo a lo que la subdirectora hizo referencia al tamaño del municipio y al personal con que cuenta.

Al ser un municipio muy poblado, el personal con que cuenta la subdirección de ingresos no es suficiente para abastecer la tarea de notificar a los contribuyentes ya que cuenta con ocho notificadores, por lo que el gobierno del estado se encarga de notificar a aquellos que quedan fuera del alcance de la subdirección.

El convenio fue firmado en julio de 2016 con vigencia al 31 de diciembre de 2018. Con esto se entiende que la administración en turno decide participar o no en el convenio.

Al preguntarle a la licenciada si el Ayuntamiento le paga al Gobierno del Estado por la tarea que realiza respondió que se le paga una comisión por manejo de cuenta, la cual asciende aproximadamente a \$2,500.00 mensuales. Resaltó que esta cantidad no es un descuento directo a la cantidad recaudada, ya que esta es entregada integra al Ayuntamiento, el pago al gobierno es un proceso distinto.

La respuesta a la pregunta de cuánto se recaudaba por concepto del impuesto predial antes de participar en el convenio fue que el municipio de Toluca y el gobierno del Estado han venido colaborado en este sentido desde varios años atrás y mediante la implementación de dicho Convenio se regularizó esta situación. Por lo que no existe una cifra que señale el monto de la recaudación sin el apoyo del GEM.

Después de haber firmado el Convenio los montos de recaudación son los siguientes:

Año	Monto del GEM	Monto del Municipio
2015	\$72,000,000	\$321,603,100
2016	\$47,700,000	\$346,873,300
2017	\$58,000,000	\$362,981,500
2018		\$410,000,000

Respecto a la pregunta del porcentaje al que corresponde lo recaudado de impuesto predial respecto del total de ingresos aprobados para el municipio los datos son los siguientes:

Año	Presupuesto de ingresos	Ingreso estimado	Ingreso por Impuesto Predial
2015	\$3,708,503,800.00	\$424,531,700	\$393,603,100
2016	\$3,530,732,300.00	\$437,219,300	\$394,573,300
2017	\$3,619,791,200.00	\$634,884,200	\$420,981,500
2018	\$3,472,805,205.96	\$569,000,000	\$410,000,000

Al preguntar sobre la composición del catastro, la subdirectora aseveró que el catastro se conforma por claves catastrales no por personas ya que puede suceder que una sola persona sea titular de varios predios. El padrón catastral del municipio de Toluca está compuesto por 237 mil claves. En los últimos tres años se sumaron 37 mil de las mismas. Sin embargo, sólo el 50% del padrón catastral cumple con el pago del impuesto predial.

Cruz Maximino comentó que el catastro es actualizado diariamente y se mantiene en ese estado por la colaboración existente con el Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM).

Posteriormente se preguntó por los porcentajes que reportan las vías de pago, es decir, que porcentaje de contribuyentes pagan vía electrónica y que porcentaje lo hace en las cajas de la tesorería a lo que la licenciada contestó que el primero oscila entre un 13% y 20% mientras que el segundo es de 80% y 87%. Además puntualizó

con la entrada en vigor del Convenio, el pago en cajas no representó una disminución considerable.

Cuando pregunte si consideraba que la tesorería municipal está capacitada para efectuar el cobro del impuesto en su totalidad respondió afirmativamente sólo que la gente que trabaja con ella no es suficiente para cubrir dicha tarea.

El Gobierno del Estado de México ha brindado capacitación en cuanto al cobro del impuesto predial y al estricto apego a la ley.

La subdirectora de ingresos aseguró que la ciudadanía no tiene opinión sobre el hecho de que el municipio tenga un convenio para la recaudación porque ellos solo cumplen con pagar y considera que no afecta a la autonomía municipal.

A la pregunta referente a contemplar otras formas de recaudación respondió que no han considera otras demás de las señaladas en el artículo 95 del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Para finalizar la entrevista, se le pidió una opinión a la subdirectora acerca de los municipios que no participan en el Convenio a lo que comentó que resultaría favorable para los municipios pequeños incorporarse porque es un gasto menor, sin embargo, para Toluca no ha sido una ayuda notable ya que la mayor parte del ingreso por predial es recaudado por la tesorería municipal.