

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Hacienda Pública Municipal
Elementos para su Fortalecimiento:
Caso específico del Municipio de Acolman, Estado de
México 2009-2012

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

MITZI YACOTU GUEVARA

ASESOR: MTRO. JUAN JOSÉ SANCHEZ RUEDA





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatoria

A mis padres Joel Yacotu y Oralia Guevara que estuvieron incondicionalmente a mi lado, que me apoyaron para alcanzar cada una de mis metas y han sido mis aliados en todos los momentos de mi vida, mi más grande admiración para ellos.

A mi hermano Marte Haziél que es un apoyo incondicional, un cómplice y un amigo.

A mi hermana Ixchel que ha luchado por alcanzar sus sueños en todo momento.

A mis amigos y colegas, Daniel Escobedo por ser incondicional y alentarme a seguir adelante en este largo camino, a Leonardo Cárdenas por la gran amistad que durante la carrera construimos, a Mario Ramírez por sus consejos y apoyo, a Karina Sánchez y Nancy Espidio por acompañarme en la construcción de este trabajo.

Agradecimientos

Agradezco a mi asesor el Mtro. Juan José Sánchez Rueda por guiarme en este proceso, por su orientación y consejos.

A mis sinodales, que con sus comentarios, consejos, observaciones y experiencia enriquecieron mi trabajo.

A mi equipo de trabajo de la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas de Jóvenes, quienes estuvieron a mi lado impulsándome a lograr esta meta, agradezco el apoyo que día a día me dieron.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser el espacio que me brinda las herramientas para mi formación profesional.

Índice

Introducción	4
1. El municipio y su hacienda pública.....	11
1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública	11
1.2. El municipio y su hacienda pública	12
1.3. El municipio dentro proceso histórico mexicano	20
2. Marco Normativo de la Hacienda Pública Municipal	39
2.1 Marco Jurídico Federal	39
2.2 Marco Jurídico Estatal	45
2.3 Marco Jurídico Municipal	47
3. La Hacienda Pública Municipal en México.....	50
3.1 Situación de las haciendas públicas municipales en el país	50
3.2 La Hacienda Pública en los Municipios del Estado de México	59
4. Hacienda Pública Municipal de Acolman, Estado de México	63
4.1 Diagnóstico del Municipio de Acolman.....	63
4.2 Situación de la Hacienda Pública del Municipio de Acolman	79
4.3 Evolución en la dinámica de la Hacienda Pública Municipal de Acolman.....	98
5. Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal de Acolman.....	104
5.1 Crecimiento demográfico acelerado	105
5.2 Elementos para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal de Acolman.....	108
6. Conclusiones	125
Bibliografía:.....	128

Introducción

El municipio es la institución política que ha prevalecido con el paso del tiempo hasta convertirse en la base del desarrollo nacional y el ámbito de gobierno que tiene una relación directa con los ciudadanos, sin embargo aún tiene muchos retos y problemas que debe afrontar para convertirse en un promotor e impulsor del desarrollo social y económico del país, a partir de lo local.

Algunos factores que han ocasionado que el municipio no se consolide son, entre otros, los siguientes:

- Falta de recursos que se nota en su dependencia económica de las transferencias y participaciones federales y estatales y refleja su debilidad financiera.
- Opacidad en la administración de los recursos.
- Discontinuidad en políticas y programas enfocados en la seguridad social o en la mejora administrativa.
- Rotación de funcionarios: hace difícil la entrada a nuevas personas con un perfil profesional, lo cual lleva sólo a cambios parciales en el personal.
- Ausencia de reglamentos en la prestación de servicios públicos.
- Falta de actualización del padrón de contribuyentes y baja recaudación interna.

Ante este escenario, la gestión de los ayuntamientos se ha visto debilitada para poder hacerle frente a las demandas sociales y a las problemáticas que enfrenta. La escasez de recursos derivada de una recaudación de ingresos propios débil y un Sistema de Coordinación Fiscal que restringe las fuentes impositivas y sus fórmulas para la asignación de recursos, limita la capacidad del municipio para impulsar proyectos que atiendan las demandas ciudadanas.

Lo descrito nos permite conocer algunos retos que están atravesando la mayor parte de los municipios mexicanos, realidades que, sin embargo, pueden enfrentarse con más probabilidades si se atienden acciones específicas para fortalecer la administración y el gobierno municipal.

Dicha situación motiva a las autoridades municipales a buscar acciones para consolidar gobiernos exitosos, capaces de resolver y atender lo mejor posible las demandas sociales, impulsando estrategias financieras que capitalicen y potencialicen sus recursos materiales y naturales para la generación de ingresos. En resumen, puede definirse como “una fase claramente emprendedora y sugiere sistemáticamente estrategias innovadoras de gestión particularmente en lo hacendario y financiero [...] generando condiciones propicias para la innovación y para la búsqueda de un aprovechamiento máximo de los espacios propios en la generación de recursos”¹.

Sin duda se debe empezar por atender los problemas y debilidades internas – reglamentación, manuales de organización, profesionalización de servicios públicos, entre otros - con acciones que permitan fortalecer su hacienda pública a través de sus ingresos propios y lograr cambios que se vean reflejados en las acciones de gobierno relacionadas con la atención ciudadana y la prestación de servicios.

Es así como la hacienda pública municipal, representa la materia esencial para el municipio, al estar compuesta por los ingresos, egresos, patrimonio y deuda, representa un área de gran impacto en la gestión gubernamental, puesto que si existe una mala administración de los escasos recursos, si hay vacíos normativos, y una mala planeación del gasto, la capacidad de acción del municipio se ve, aún más debilitada.

De este modo, es importante analizar las finanzas públicas municipales, identificar los elementos que las componen, cuáles son sus principales problemáticas y los retos que debe enfrentar, así como plantear las acciones

¹Cabrero Mendoza Enrique (coordinador), “Los dilemas de la Modernización Municipal, estudio sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México” CIDE, México 1996.p. 33-34

específicas que se deben emprender para lograr una adecuada y eficiente operación económica del municipio.

Algunos retos en los que se debe trabajar para lograr el fortalecimiento en la Hacienda Pública son:

- Actualizar la normatividad en materia tributaria y en tarifas de la prestación de servicios.
- Actualizar catálogo de catastro y otros padrones.
- Promover el pago de impuestos y derechos por la prestación de servicios públicos, con la colaboración de los gobiernos estatales.
- Reglamentar los diferentes ámbitos de la vida local.
- Evitar las prácticas de lo que se ha denominado Administración subterránea.²

Estos puntos nos muestran que la hacienda pública municipal tiene que superar importantes retos de gran importancia para la administración municipal, debido al desconocimiento en diversos temas normativos, técnicos, operativos como lo es en el manejo de los recursos, los mecanismos de recaudación y control de los recursos, desconocimiento de la reglamentación en cuestión de prestación de servicios públicos y un inadecuado manejo de la coordinación fiscal entre el municipio, la federación y las entidades federativas. Esto ocasiona que sea el área más débil en la estructura municipal.

Tales argumentos posicionan a los recursos municipales como tema de gran interés para ser analizado, pues más que un área de grandes problemáticas debe ser visto como un espacio de grandes oportunidades para fortalecer la hacienda pública municipal.

Ante este panorama el fortalecimiento de la hacienda pública municipal de Acolman, se posiciona como un reto, porque actualmente se caracteriza por tener una gran dependencia de los recursos provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal federal y una débil recaudación de ingresos propios.

² Merino Mañón José, "Una nueva Hacienda Pública Municipal", INAP, México 2001. p. 25

Algunos factores que han generado dicha situación son:

- Ausencia de reglamentos de servicios públicos.
- Mala planeación del gasto y padrones de actualizados.
- Ausencia de manuales de organización y procedimiento de las unidades administrativas.

Resulta entonces indispensable realizar un análisis de la situación que enfrenta el municipio, identificando:

- Las características propias del municipio.
- Las problemáticas actuales en materia de hacienda pública municipal.
- Los efectos que ha ocasionado la ausencia de una normatividad adecuada que regule el funcionamiento interno del municipio y determinar cuáles son aquellos que han generado la una débil recaudación interna.
- Las posibles soluciones para enfrentar la problemática de la hacienda pública, y establecer las acciones para lograr su fortalecimiento y evitar la evasión.

Y así consolidar una hacienda municipal eficiente, que sea capaz de garantizar la acción de un gobierno eficiente.

Actualmente se han llevado a cabo estudios referentes al comportamiento de las Haciendas Públicas Municipales³ por diversas asociaciones municipales como lo es la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), con su estudio respecto a “La evolución de la Hacienda Municipal en México”, y de forma particular el gobierno municipal de Acolman estableció en su Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 algunas metas a alcanzar, que de cumplirse incidirán de forma positiva en la Hacienda Pública Municipal:

³ También el INEGI elabora un informe sobre las finanzas públicas estatales y municipales, donde se puede identificar sus principales fuentes de ingresos, sus motivos de gasto y en general el comportamiento de sus haciendas públicas.

- “Manuales de organización y procedimientos: se llevará a cabo las gestiones para reglamentar los procedimientos, sobre todo los que conllevan a dar atención al público a fin de contar con una administración eficiente y eficaz en la prestación de servicios.
- Reglamentación Municipal: la administración municipal llevará a cabo acciones para actualizar la reglamentación existente y analizar cuáles son los rubros que por su dinámica deberán reglamentarse dentro del marco de la atribuciones municipales
- Financiamiento para el Desarrollo: se llevarán a cabo acciones para elevar la recaudación de recursos mediante una adecuada percepción de impuestos, derechos, aprovechamientos y aportaciones para mejoras. Llevando a cabo acciones conducentes como campañas de promoción, convenciendo y estimulando la responsabilidad del pago de impuestos, que se aplicarán para beneficio de las comunidades y sus habitantes.
- Programa de Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal: el cual tiene como objetivo incrementar la recaudación de los ingresos propios mediante la prestación de servicios públicos oportunos a los usuarios, mejorar la capacidad de gestión de la administración pública local, para atraer el mayor número de recursos de programas federales y estatales. Y evitar la fuga de ingresos públicos en la prestación de servicios públicos”⁴.

Este conjunto de acciones sin duda podrían generar cambios significativos para las finanzas municipales, por lo cual no basta con sólo plasmarlas, es necesario perfilarlas bajo acciones precisas y de gran impacto en la hacienda municipal.

Con la finalidad de profundizar en este tema, el presente trabajo pretende exponer la situación que vive la hacienda pública municipal, para aterrizarlo al caso del municipio de Acolman, determinar su situación actual y las problemáticas que debe resolver, y así proponer estrategias encaminadas al fortalecimiento de su Hacienda Pública Municipal.

⁴ Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2009-2012

En este orden la presente investigación se desarrollará de acuerdo al siguiente guión:

- En el primer capítulo, se hablará sobre el municipio en el Estado Mexicano, se analizarán los elementos de la hacienda pública y el fortalecimiento municipal: cuándo empieza a surgir como materia prioritaria en las agendas gubernamentales, qué acciones se han impulsado y cómo contribuyeron al desarrollo local.
- En el segundo capítulo, se establecerán las bases normativas del municipio para la administración de los recursos públicos. Disposiciones Federales, estatales y municipales.
- En el capítulo tercero, se desarrollará de forma precisa cómo han ido perfilándose la estructura y composición de las haciendas públicas municipales de México, mediante la identificación de su comportamiento, las constantes y las problemáticas que enfrentan. Y de forma particular se analizarán las haciendas públicas de los municipios del Estado de México.
- En el capítulo cuarto, se desarrollará el caso específico del municipio de Acolman, identificando en primer lugar la situación económica, social, y política del municipio, para posteriormente analizar la su hacienda pública, identificando su composición en el periodo de 2009-2012 y las problemáticas que actualmente presenta en cuestión financiera.
- En el capítulo quinto se establecerá la propuesta de Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, la cual está integrada por un conjunto de acciones que pretenden generar mayor recaudación, una mejor orientación del gasto municipal, una base normativa precisa y una estructura administrativa eficiente, así como la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos; y que todas en conjunto generen una situación financiera sostenible, que se refleje en la oportuna atención a las demandas y necesidades sociales.

Hipótesis:

- Para que se genere un aumento en los ingresos de los municipios, y con ello se tenga un gobierno con un campo de acción propicio para la atención a demandas sociales de forma oportuna y la prestación de servicios públicos de calidad. Se requiere emprender acciones encaminadas a fortalecer la Hacienda Pública Municipal, como: organización y estructura administrativa, incorporando cuadros de administradores públicos calificados, un marco jurídico en materia fiscal que establezca de forma precisa y actualizada tarifas y cuotas en la prestación de servicios públicos, el uso correcto de su facultad reglamentaria, actualización de padrón de catastro, modernización en procesos de recaudación de impuestos y buscar recursos provenientes de programas internacionales.
- Si el Municipio de Acolman, inicia acciones encaminadas a mejorar su hacienda pública en temas como ingresos propios, normatividad en de servicios públicos, presupuesto basado en resultados, administración del patrimonio y fuentes de ingresos alternativas, se podrá entonces hablar de un fortalecimiento de su Hacienda Pública Municipal para que tenga una situación financiera sana y genere como resultado, contar con recursos suficientes para la atención a demandas sociales.

1. El municipio y su hacienda pública

El siguiente capítulo nos permitirá entender cómo se integra el municipio en el Estado Mexicano y de forma particular para esta investigación se definirá que se entiende por municipio, tesorería municipal y hacienda pública. Y finalmente se hará un recorrido histórico sobre el posicionamiento del municipio y la importancia de fortalecer sus finanzas.

1.1. Estado, Gobierno y Administración Pública

El Estado según lo define Max Weber "...es aquella comunidad humana dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo) reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia legítima"⁵ identificando claramente tres elementos importantes para hablar de un Estado: su población, un territorio y un poder responsable de mantener el bienestar común y la seguridad.

Es así como el gobierno "es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus aspiraciones y metas" ⁶ y para lograrlas cuenta un conjunto de instituciones que integran la Administración Pública, esta última puede considerarse como " ... La acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil, los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad [...] hechos concretos que causan impacto en los individuos"⁷

El Estado, el gobierno y la administración pública representan los elementos que determinan la organización y la directriz de un país.

De forma muy particular el Estado Mexicano se constituye en un República Representativa Democrática y Federal, una forma de gobierno expresada como decisión soberana en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sentido federalista le permite estar constituido por entidades federativas y municipios como ámbitos de gobierno que tienen atribuciones y responsabilidades conferidas legalmente. Y como gobiernos

⁵ Weber, Max. "El político y el científico", Alianza Editorial, España, 2002 p.83

⁶ Görlitz Axel, Diccionario de Ciencia Política, Editorial Alianza, España 1972. p. 469

⁷ Guerrero Orozco, Omar, "La Administración Pública en el Estado Capitalista", Funtamara, México 1986. p.70

locales⁸ tienen la responsabilidad de emprender acciones que responda a las demandas sociales.

Es así como el municipio “es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales. [...] pero el municipio no está separado del estado, sino por el contrario, integrado en su estructura”, en el caso de México su organización esta conferida al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

1.2. El municipio y su hacienda pública

El municipio, como el ámbito de gobierno, que representa la base de la organización política y administrativa de los estados, debe entenderse como:

- “Municipio: también llamado municipalidad es jurídicamente una persona de Derecho Público constituido por una comunidad humana asentado en un territorio determinado, que administra sus propias y determinados intereses y que dependen siempre, en mayor o menor grado de una entidad pública superior: el Estado nacional o provincial. [...] Entre los romanos el municipio era la ciudad principal y libre que se gobernaba por leyes propias y cuyos vecinos podían obtener los privilegios de gozar de los derechos de ciudadano romano. [...] El municipio romano se caracterizaba por las notas siguientes: la calidad de ciudadanos romanos reconocida a sus habitantes por la autonomía administrativa local.”⁹

⁸ “Gobierno local alude al nivel municipal o provincia de la organización política y social de un país a la esfera de dominio de una institución administrativa, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define a las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño- estados, municipios, ciudades-delimitadas geográficamente y administrativamente heterogéneas social y culturalmente (...)”. En García López, Jesús, Reflexiones sobre el gobierno local y su construcción en México: una experiencia latinoamericana. En Uvalle Berrones Ricardo, Mauricio Cortés (Coordinadores), “Gestión y administración de la vida colectiva”, UNAM, México 2009, p. 283.

⁹ Serrano R. Andrés, Diccionario de Ciencia política, A-LL, México. Editorial Fondo de Cultura Económica edición 1997. P.761

- “El municipio nace como una forma natural, inconsciente de unión entre los seres humanos que se aglutinan como un medio de protección y subsistencia, así como para llevar a cabo en forma colectiva los fines que le son necesarios. Desde luego dicho agrupamiento vecinal tiende a la complejidad y por lo mismo a institucionalizarse, dando con ello paso al municipio institucional o político en su connotación más amplia.”¹⁰

El municipio se ha posicionado como el ámbito de gobierno más cercano a la sociedad, cuyo gobierno está representado por la figura del ayuntamiento (presidente, síndicos y regidores) que para cumplir con su objetivo se auxilia de diversas unidades administrativas como lo es la Tesorería municipal.

1.2.1. Organización administrativa: La tesorería municipal

La Tesorería Municipal “es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos que corresponden a su ámbito tributario, los cuales le son decretados por el Congreso del estado. Compete a la Tesorería el manejo y resguardo de los fondos y valores a su cargo cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual de que se trate, por lo tanto debe programar y coordinar actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales. En resumen, la tesorería es la unidad administrativa responsable de la Hacienda Pública Municipal, y cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere”.¹¹

1.2.2. La hacienda municipal

Particularizando aún más en el tema de este trabajo, es preciso establecer lo qué se entiende por Hacienda Pública, tema principal de esta investigación:

¹⁰ Muñoz Virgilio, Mario Ruiz Massieu, “Elementos Jurídico – históricos del municipio en México”, México, UNAM, 1879. p. 17

¹¹ Martínez Cabañas Gustavo “La Administración Estatal y Municipal de México” México, INAP, 1992. p. 122

- “La voz hacienda, tiene su origen en el verbo latino *Facera*, aun cuando algunos sostienen que deriva del árabe “*Ckàsena*” que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública significa, toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención al gasto y a los ingresos pertenecientes a las entidades públicas.”¹² o a nivel municipal a la vida económica que este posee.
- “La hacienda pública en cuanto a vocablo, tiene una triple acepción como ciencia; como conjunto de bienes, derechos y obligaciones financieras de los entes públicos y como organismo encargado de desarrollar en el plano material las finanzas públicas. En su primera acepción y de acuerdo a la postura del tratadista Maurice Duverger, se puede afirmar que la hacienda pública dentro de la concepción clásica es la ciencia de los medios por los cuales el Estado se procura y utiliza los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos mediante el reparto entre los gobernados de las cargas resultantes. [...] En el segundo caso la hacienda pública se define como el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero que una entidad pública – Federación, Estados y Municipios- posee en un momento determinado para la realización de sus atribuciones así como las deudas que son a su cargo el mismo motivo. Y en su tercer significado, se emplea la voz hacienda pública para designar a la dependencia gubernamental encargada de realizar en el plano material la actividad financiera del Estado”¹³

La hacienda pública municipal, está integrada por los ingresos, egresos, deuda y patrimonio, estos son definidos de la siguiente forma:

¹² Sedas Ortega Cecilia, Salvador Santana Loza, “Relaciones Hacendarías, Estados – Municipios bases jurídicas”, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Pública (INDETEC), 1997, p. 27

¹³ Cruz Robles José Alfredo, “Hacienda Pública y Potestad tributaria Municipales”, México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos Volumen XIV. p. 142-143

1.2.2.1 INGRESOS

Los ingresos, es la obtención de los elementos económicos necesarios para la realización de las funciones municipales. Y se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Ingresos directos: Impuestos, derechos, contribuciones especiales o de mejora, productos y aprovechamientos.
- Ingresos indirectos: Participaciones en los rendimientos de los tributos federales y estatales.
- Ingresos extraordinarios: Se perciben de créditos o financiamientos y aportaciones o subvenciones especiales de los gobiernos de la Federación y de los Estados.¹⁴

Cada uno de los anteriores elementos se definen como¹⁵:

1. **Impuestos:** Son las contribuciones en dinero o en especie que el Estado exige con carácter obligatorio y unilateral y de manera general se señalan en la ley a los contribuyentes, es decir, para todas aquellas personas, física o morales cuya situación coincidan con las que la ley señala como hecho generado del crédito fiscal y que tienen la finalidad de cubrir sus necesidades económicas, o sea, con el objeto de costear los gastos públicos.
2. **Derechos:** Contribuciones establecidas en la ley por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público. En resumen son las prestaciones pagadas por servicios proporcionados por el Municipio.
3. **Contribuciones de Mejora:** son las contraprestaciones establecidas en la ley de manera unilateral y con carácter obligatorio a cargo de

¹⁴ Cruz Robles José Alfredo "Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales", Tribunal Fiscal del Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Vol. XIV. P. 47

¹⁵ *Ibíd.* P. 46-50

las personas que obtengan un beneficio en sus bienes patrimoniales, como consecuencia de la ejecución de obras públicas municipales.

4. **Productos:** son los ingresos no tributarios percibidos por la hacienda municipal como contraprestación por los servicios prestados o actos realizados por la administración, distintos de sus funciones públicas, y también son productos los ingresos obtenidos por otorgar el uso, aprovechamiento o enajenación de los bienes del dominio privado del Municipio.
5. **Aprovechamientos:** son los ingresos que se obtienen por funciones de derecho público, distintos de los tributos, productos y financiamientos a cargo de instituciones públicas o privadas, bajo este rubro encontramos los ingresos como: recargos, multas, indemnizaciones, etc.
6. **Participaciones:** son los recursos obtenidos de acuerdo a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal para los municipios y los recursos que sean otorgados por las Legislaturas locales sobre los ingresos tributarios locales.
7. **Financiamiento y recursos crediticios:** es la actividad encaminada a obtener recursos necesarios para satisfacer los gastos públicos.

1.2.2.2 GASTO PÚBLICO

Son las erogaciones en la que incurrirá el Municipio en el periodo de un año, para satisfacer los gastos necesarios en la operación de los programas públicos, así como los requeridos para el sostenimiento operativo, dependencias y organismos municipales. En la Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI se clasifica al gasto público por su orientación en:

- a) Gasto corriente el cual es destinado a cubrir el costo operativo y materiales de la administración, como:
1. Remuneraciones al personal que labora en la administración pública.
 2. Pagos por concepto de seguridad social o prestaciones sociales.
 3. Materiales indispensables para realizar las actividades administrativas o sociales del gobierno.
 4. Pago por servicios necesarios para el funcionamiento de la administración pública: teléfono, internet, agua, luz, etc.
- b) Gasto de inversión: son los recursos enfocados a obra pública o a la compra de bienes e inversión financiera
1. Obra pública: es toda aquella actividad encaminada a la creación de infraestructura física”.
 2. Inversión financiera: Comprende la concesión de créditos y adquisición de valores por el gobierno de forma directa o a través de fideicomisos a particulares, empresas privadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como son: aportaciones de capital, adquisición de empresa, inversión en acciones, bonos y valores.¹⁶
- c) Gasto en deuda: destinado cumplimiento del pago del financiamiento otorgado al municipio, por medio de empréstito

1.2.2.3. PATRIMONIO

Son los bienes muebles e inmuebles que posee el municipio, se pueden clasificar, en:

1. Bienes de dominio público: pueden ser destinados a uso común o destinados a la prestación de servicios públicos.

¹⁶ Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI, 2009 p. 8

- Bienes de uso común: vías terrestres, bosques, plazas públicas, calles, monumentos históricos, parques, etc.
- Bienes destinados a servicios públicos: mercados, hospitales, bibliotecas, panteones, etc.

2. Bienes de dominio privado son utilizados por el gobierno municipal para realizar sus diversas actividades.

1.2.2.3 **DEUDA**

La deuda pública puede definirse, como:

1. El conjunto de obligaciones contraídas por un estado o una de sus subdivisiones políticas, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito.¹⁷
2. El crédito público es un acto de confianza que se da entre el gobierno que requiere dinero para realizar sus proyectos y la sociedad que cuenta con ahorros suficientes y que está dispuesta a prestarlos en forma voluntaria, a cambio de una ganancia futura. El gobierno recibe los recursos económicos de los inversionistas y a cambio se compromete, mediante contratos y títulos de crédito, a pagarles en el futuro el capital y los intereses que se generen, cumpliendo previamente con una serie de disposiciones establecidas en las leyes de deuda pública de la federación, del estado o del municipio según le corresponda.¹⁸
3. Según la Ley General de Deuda Pública federal, en su artículo 2. establece que el financiamiento es la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o

¹⁷Santana Loza, Salvador, "La hacienda pública municipal", Hacienda Municipal, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1994, p. 39.

¹⁸López Camacho Víctor Adán, "Deuda Pública de Estados y Municipios: Una alternativa para financiar proyectos de infraestructura", Jalisco, Indetec, 2003, p. 30

emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

Es así como a nivel municipal la deuda se puede entenderse como los recursos que adquiere mediante financiamientos crediticios, para subsanar la falta de recursos para el financiamiento de programas de inversión.

Todo este panorama nos muestra que la hacienda pública municipal, tiene un campo de acción enorme al estar integrada por diversos rubros, como: ingresos, egresos, patrimonio y deuda. Lo anterior conlleva responsabilidades para su administración, planeación, orientación y toma de decisiones encaminadas al bienestar social.

Sin embargo no es sencillo, existen retos en materia de recaudación de ingresos, orientación del gasto o administración de la deuda, que se deben atender de acuerdo a la dinámica financiera de cada municipio, las haciendas públicas locales tiene características y comportamientos diferentes, pero todas en conjunto son elementos sustanciales para el cumplimiento de los quehaceres del gobierno municipal.

Con las definiciones anteriores puede afirmarse que el municipio es la base de la organización política del país que ha evolucionado en el transcurso del tiempo, readquiriendo su importancia, que le fue sustraída por la centralización de los estados paternalistas. Puesto que podemos remontarnos a nuestra historia y encontrar que el municipio fue relegado en las diversas constituciones, fue hasta la constitución del 1917 dónde adquiere mayor relevancia y se le da un papel sustancial.

1.3. El municipio dentro proceso histórico mexicano

El municipio como la base de la organización de los estados forma parte del Estado Mexicano y por ende del sistema federal, el cual en su forma ideal determina la necesidad de establecer relaciones intergubernamentales que permitan atender y solucionar de forma coordinada y cooperativa las demandas, problemáticas sociales, así como impulsar acciones que generen el desarrollo local.

En teoría, el federalismo¹⁹ busca fortalecer la cohesión social a través de relaciones que respeten la diversidad de cada región y que trabajen en conjunto para potencializar un crecimiento y promover la convivencia.

Empero, en la práctica, el federalismo ha adquirido características que han obstaculizado el trabajo en conjunto de las entidades federativas.

Actualmente vivimos en un federalismo centralizado que inhibe las iniciativas estatales y municipales, por lo cual es preciso recordar que México se ha caracterizado por la fuerte centralización de los poderes superiores, en especial del poder ejecutivo que ha contado con atribuciones metaconstitucionales debido a los acontecimientos históricos que ha vivido el país y de los personajes representativos de cada época como lo puede ser Porfirio Díaz o Plutarco Elías Calles.

Es así como este centralismo caracterizado por el fuerte presidencialismo consolidado por mucho tiempo en México²⁰, ha privado a algunos de los

¹⁹ Por Federalismo se entiende, en este trabajo al "Pacto-Alianza. Hace referencia al arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes y federados, los cuales participan en un pacto que se sustente en la Constitución". Olamedi Baca, Laura, et. al. "Léxico de la Política" Léxico, FLASCO. 2000. p. 238

²⁰ "El sistema presidencial, si bien fue acogido desde nuestras primeras constituciones, responde, a lo largo de su evolución histórica a dos causas distintas, lo que puede hacernos llegar a concluir que en México hemos tenido dos etapas de dicha figura. De este modo, desde que se introduce este sistema en México, con la Constitución de 1824, hasta la Constitución de 1857, podemos hablar de una primera etapa en la que la institución no tiene una razón de ser particular; es más una copia del sistema político norteamericano que una creación motivada por situaciones históricas o idiosincrasia propias. La segunda etapa comienza a partir del régimen de Juárez hasta nuestros días y se funda en el principio de gobernabilidad, mismo que es retomado por el Constituyente de 1916-17 y que es, en última instancia, la razón de ser del presidencialismo mexicano contemporáneo". En Lorenzo Córdova Vianello, "El

integrantes de la federación de formar parte de las decisiones y actividades gubernamentales, se convierten en actores pasivos de los hechos que impactan directamente en su ámbito de gobierno y subordinándolos a los niveles superiores.

Este exceso de centralismo²¹ ha restado facultades a los estados y municipios, concentrándose en los órganos centrales, rompiendo el equilibrio entre el gobierno federal las entidades federativas y los municipios. Ante este escenario el municipio es el ámbito de gobierno más trastocado debido al escaso desarrollo que ha tenido. En general, no cuentan con los recursos financieros, materiales, humanos y normativos para generar acciones que resuelvan sus problemáticas.

El federalismo se ha visto superado por el contexto social y político, que le inyecta características peculiares a la forma de hacer y ejercer la política en el país. Y como lo establece Enrique Cabrero en el modelo federal, “existe una subordinación de los niveles locales de gobierno a nivel federal, la obstaculización de iniciativas regionales, la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios, y por todo ello el retraso de una maduración como unidad nacional, como sistema democrático, como sistema de equilibrios, de instituciones, de pesos y contrapesos”²²

Es muy representativo bajo este contexto, ver cómo el municipio se ha ido posicionado como una institución de gobierno importante:

1. En la constitución de 1824 no se hace referencia al gobierno local.
2. En 1936 se promulgaron Las 7 Leyes Constitucionales, en la sexta ley sobre la División y Organización Territorial se divide “El territorio de la República en departamentos, éstos en distrito, a la vez organizados en partidos. Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los

sistema Presidencial en México. Orígenes y Razones”, en Miguel Carbonell y Sánchez (Director), “Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano”, Editorial ALDUS S.A., México 1994, p. 30

²¹ Se habla de centralización cuando el poder central asume facultades que le fueron atribuidas a otros organismos con la finalidad de tener el control en la toma de decisiones.

²² Enrique Cabrero Mendoza, Op. Cit.p. 11

ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas la capitales de los departamos.”²³

3. En Constitución de 1857 se mantiene la elección popular de las autoridades públicas municipales y se establece que todos los mexicanos deben contribuir al gasto del municipio.
4. Durante el gobierno de Porfirio Díaz las acciones municipales se vieron en su mayor parte restringidas y controladas por el gobierno ejecutivo, lo que ocasionaba una nula autonomía municipal.
5. En 1917 la vida municipal se estableció en el artículo 115 Constitucional, se estableció la libre administración de su hacienda y se agregó la palabra “administrativa” en lo referente a la organización de los estados quedando de la siguiente forma “Teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre”²⁴

A pesar de que el municipio se empezaba a identificar como una entidad de gran trascendencia y no sólo como base de la división territorial del país, existía una ausencia de políticas orientadas a fortalecer la vida local, lo que propició agudas problemáticas para su organización, funcionamiento y administración.

Durante el proceso de cambios económicos del país en los años 80 los niveles locales demandaban mayor participación en la toma de decisiones y en las acciones emprendidas en materia local. Por lo cual este tema pasó a ser de gran importancia en los discursos políticos enmarcados en un proceso de descentralización²⁵ de funciones bajo un contexto de crisis económica ya que después de la caída del Estado interventor se empezaron a impulsar acciones que permitieran aligerar las responsabilidades del gobierno federal y con ello

²³ “Historia del municipio mexicano2, [En línea] Disponible en <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC> Historia del municipio mexicano2, consultado el 30 de abril de 2013.

²⁴ Artículo 115, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

²⁵ “La descentralización se presenta como un proceso necesario de responsabilidades del gobierno central a otro niveles de gobierno e instituciones públicas subordinadas, semiautónomas o autónomas” Olamedi Baca, Laura, et. al. “Léxico de la Política” Léxico, FLASCO. 2000. p. 295

impulsar una reestructuración gubernamental que tuviera impactos significativos para el federalismo mexicano.

Con base en esta situación, se empieza a dejar de lado el sistema centralista y se inicia un proceso de descentralización que involucra más a los gobiernos estatales y municipales como instancias de opinión y decisión, se impulsan acciones e iniciativas que buscan el fortalecimiento de los municipios.

1.3.1 Fortalecimiento del municipio

Al ser el ámbito municipal, el objeto de este estudio, es preciso hacer una periodización de todas las acciones emprendidas a partir de los años 80 para fortalecer este ámbito y cuyo proceso no se puede divorciar del proceso descentralizador que emprenden a nivel mundial los estados nacionales.

Aunque “el municipio no está consolidado con la descentralización se ha fortalecido en aspectos administrativos, pero frecuentemente el traspaso de competencias se ha hecho sin la correspondiente cesión de autoridad efectiva, ni el acceso a recursos financieros adecuados, lo que conlleva a su escasa capacidad de respuesta a las necesidades de la población”²⁶. Es así como resulta importante analizar las contribuciones orientadas al fortalecimiento municipal desde José López Portillo hasta Felipe Calderón Hinojosa.

1.3.1.1 José López Portillo (1976-1982)

A finales de su sexenio, en el marco de la Reunión de la República con el fin de analizar la situación política y económica por la que estaba atravesando el país, se comenzó a perfilar el fortalecimiento local como acción para contrarrestar los efectos de la crisis. En este espacio se firmaban los Convenios Únicos de Coordinación.

Entre las acciones que emprendió y que se tomó en cuenta la participación de los gobiernos locales son:

- Impulso al desarrollo urbano
- Descentralización en materia industrial:

²⁶ García López, Jesús, “Gobierno local y Reforma del Estado en América Latina”, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, México 2009. p. 166.

- Plan Nacional de Áreas Deprimidas y grupos Marginales: dirigido a zonas rurales de alta marginación, compuesto de acciones que contrarresten las desventajas y el desequilibrio social existente.
- Plan Global de Desarrollo: sentó las bases para la elaboración de un programa de gobierno que permitió una mejor coordinación entre lo Federal y lo estatal para la toma de decisiones en asuntos políticos, sociales o económicos.
- Estableció las bases del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) que como organismo del Sistema Nacional, promueve, auxilia y apoya la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de las Entidades Federativas del país y de sus Municipios.

1.3.1.2 Miguel de la Madrid (1982-1988)

Desde su campaña por la presidencia de la República, planteó la necesidad de establecer estrategias para fomentar el proceso de descentralización, y vigorizar la vida municipal. Una vez que asumió la presidencia, en su Plan de Nacional de Desarrollo (1983-1988), la política de descentralización fue la pieza central de su gobierno. De igual forma el plan distingue tres niveles de política regional, que vienen comprendidos en el capítulo noveno titulado “Política regional”:

- Fortalecimiento de los estados
- Fortalecimiento municipal
- Desarrollo regional

Entre las acciones de gran peso para la vida municipal que impulsó fue la reforma al artículo 115 que establece las competencias y responsabilidades del municipio, antes de esta gran reforma, se habían logrado algunos cambios, entre los cuales destacan:

- 1928. Se ajusta el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales

- 1933. Se extendió el principio de no reelección para el presidente municipal, regidores y síndicos , para que no puedan ser reelectos para un periodo inmediato
- 1943. Se modifica el periodo de gobierno de los gobernadores de los estados paso de 4 a 6 años.
- 1947. Se adicionó la fracción I que establece la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres para votar y ser votadas.
- 1953. Se suprimió la fracción I y se instituyó la ciudadanía plena a las mujeres. Primero en la vida política municipal.
- 1976. Adicionó la fracción IV y V, para que el municipio efectuara actividades concertadas con la federación, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.
- 1977. se introdujo el principio de representación proporcional en las legislaturas locales²⁷ y en los municipios.

Estas reformas tuvieron poco impacto en la dinámica de la vida municipal, es hasta que el presidente Miguel de la Madrid envió al congreso la iniciativa de reforma al artículo 115 en 1983, la cual trata como uno de los punto centrales fortalecer las finanzas municipales.

Esta reforma inyectó notables cambios al funcionamiento y dinámica municipal ya que estableció:

- Garantías para la suspensión de los ayuntamientos
- Autonomía jurídica de los ayuntamientos
- Los servicios públicos que tienen a su cargo los ayuntamientos
- La libre administración de su hacienda
- La representación proporcional de los ayuntamientos

Estas temáticas tuvieron un impacto considerable para los gobiernos locales, permitiendo abrir el abanico de áreas de posible capitalización para impulsar el desarrollo. Otras reformas importantes a este artículo fue la realizada en 1987 donde se consagró al artículo 115 como la base normativa para regular los asuntos municipales.

²⁷. Para mayor referencia de dichas reformas consultar a Mariano Palacio Alcocer en el “Federalismo y Relaciones Intergubernamentales”, Senado de la República, LIX Legislatura, 2003.

Otras acciones impulsadas fueron la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, que tenía a cargo la responsabilidad de consolidar, enmarcar y dirigir el proceso de reforma municipal. Posterior a su creación, en cada estado empezó a establecerse el modelo; de igual forma para conjuntar estas acciones se llevó a cabo un programa televisivo nombrado ¿Por qué la reforma municipal?, y una emisión radial llamada “Voz Municipal”, siendo estos espacios de discusión y análisis de la vida municipal, lo que dio sentido de difusión general.

1.3.1.3 Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

En Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 en el punto 4.3.5 Fortalecimiento del Pacto Federal, se estableció:

- La consolidación del municipio libre como condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional.
- El municipio como eje del desarrollo social y económico.
- La importancia de destacar la diversidad de los municipios, para crear estrategias diferenciadas.
- Los gobiernos estatales y municipales como instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos deben ser impulsores del bienestar de la población.
- Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza.²⁸

En el punto 6.2.5.2 Desarrollo regional y urbano, establece que la consolidación del municipio es de gran importancia en la estrategia de desarrollo urbano, pues en este nivel se decidirá la orientación del gasto público y se concretará la concertación social. De igual manera se propone:

- La creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Regional, como mecanismos que permitan avanzar en el esquema de coordinación Federación-Estados-Municipio.

²⁸. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994., p. 48

- El Convenio Único de Desarrollo (CUD) es el documento jurídico administrativo, programático y financiero, que se ha consolidado como instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de decisiones. Por lo cual se fortalecerá y adecuará a las necesidades particulares de cada entidad federativa. ²⁹

Programa Nacional de Solidaridad

El programa de mayor importancia en el gobierno Salinista fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), fue el instrumento creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformó con acciones que permitieran consolidar la capacidad productiva de grupo que no tienen, para impulsar su incorporación a los beneficios del progreso.

Sus principales características:

- Se orienta a pueblos indígenas, los campesinos de bajos recursos y los grupos urbanos que más recientes los problemas de las grandes aglomeraciones.,
- Áreas de atención: alimentación, regularización en la tenencia de la tierra, vivienda, procuración de justicia, mejoramiento de espacios educativos, salud, agua potable, infraestructura agropecuaria.
- Generación de acciones a través de proyectos de inversión recuperables.
- Procura la coordinación estrecha con los municipios por ser ésta la instancia de gobierno más cercana a las necesidades de la comunidad y la directamente responsable de la puesta en práctica de las acciones. ³⁰

Es así como el programa agrupaba diversas políticas regionales y permitió la desconcentración³¹ de recursos hasta el municipio y la toma de decisión.

²⁹ Ibid., p.111

³⁰ Ibid., p. 127-128

³¹ La desconcentración “es conceder por parte de poder central de un Estado a sus delegados o agentes locales, un poder de decisión directa en determinados asuntos relacionados con la administración central (...) el poder lo sigue ejerciendo el centro a través de sus delegados”. Moreno de Alaba, José G., “Suma de minucias del lenguaje”, FCE, México, 2003. p.228.

Gracias a su forma de organización a través de los Comités de Solidaridad y los Consejos municipales, espacios donde participaban los gobiernos locales respecto a la inversión pública, fue posible involucrar a los beneficiarios de las acciones en obra pública.

Otros acciones importantes podemos encontrarlas plasmadas en el Acuerdo Nacional para el Fortalecimiento de la Democracia y el Acuerdo Nacional para la recuperación económica y la estabilidad de precios, este último establecía a la descentralización como motor para mejorar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno e impulsor del fortalecimiento al federalismo.

De igual forma, a través de los comités de planeación, integró a los gobiernos municipales para participar en el proceso de planeación democrática, donde expusieran las acciones que consideraban prioritarias para el desarrollo social y económico de sus gobiernos.

1.3.1.4 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

Impulsó una nueva política descentralizadora denominada “Nuevo Federalismo”, que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1995-2000 se estableció que el nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del Gobierno Federal.

De igual forma en el PND (1995-2000), estableció que para la vida municipal es importante:

- “Reconocer al municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades”.
- “Consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales”.

- “Ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente”.
- “Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad”.
- “Hacer más vigorosa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad”.
- “Fortalecer las capacidades de acción de los municipios en los que existe una fuerte presencia de población indígena.”³²

De forma precisa, el programa “Nuevo Federalismo” propuso una descentralización donde se incentive la participación de los gobiernos estatales y municipales; planteó como objetivos impulsar una redistribución de facultades, funciones y responsabilidades a los gobiernos locales.

En materia renovación municipal el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 establece como objetivo “Promover el fortalecimiento de los municipios del país mediante una nueva relación basada en el principio de cooperación con los órdenes de gobierno a fin de que responda con oportunidad y eficacia a las responsabilidades que la constitución les asigna, así como ampliar los espacios para dotar una mayor participación cívica y social, ya que el municipio constituye un espacio privilegiado y de enorme potencial para contribuir a la gobernabilidad democrática en las regiones”³³.

Lo anterior contempla líneas estratégicas para la consecución de los objetivos:

- “Revisar y actualizar el marco normativo del municipio
- Fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos.
- Vigorizar su hacienda pública.

³² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

³³ Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, p. 54

- Ampliar la participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional
- Promover nuevos espacios y mecanismos legales en favor de la participación cívica y social³⁴.

Es así como buscó el fortalecimiento municipal a través de una renovación que le permitiera gobernar de manera legítima y con una administración eficaz.

Otra acción importante durante el sexenio de Ernesto Zedillo fue la reforma del 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 constitucional, donde el municipio tuvo un nuevo posicionamiento:

- Reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno: lo que le permite superar su concepción meramente administrativa.
- Autonomía jurídica para aprobar bandos municipales, reglamentos o disposiciones administrativas de observancias en su jurisdicción. Que sean congruentes con la norma municipal aprobada por las legislaturas locales.
- Se realizaron cambios en lo referente a servicios públicos agregando nuevos apartados dándole un sentido de integridad. En el inciso de agua potable se agregó la parte de tratamiento y disposición de aguas residuales, en materia de servicio de limpia se adicionó la recolección, tratado y traslado de residuos y es que se añadió en seguridad pública lo referente a la policía preventiva municipal.
- Se reconoció la figura de policía preventiva
- Se aclaró el tema referente a los ingresos municipales, para la obtención de recursos provenientes del uso de bienes del dominio público, la facultad de proponer a las legislaturas locales tarifas y cuotas de impuestos, derechos, contribuciones de mejora y de los bienes inmuebles.

³⁴ *Ibíd.* P.54

1.3.1.5 Vicente Fox Quezada (2000-2006)

En el PND 2001-2006, se estableció como objetivo avanzar hacia un auténtico federalismo, que permita lograr un mayor equilibrio en las relaciones intergubernamentales, precisar y distribuir el ejercicio de la función pública entre los órdenes de gobierno, fortalecer las haciendas públicas locales, y motivar nuevos espacio de participación ciudadana. Estrategias:

- Impulsar la descentralización de facultades, funciones y responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios.
- Fortalecer a los gobiernos estatales y a los municipios en sus capacidades de gestión pública.
- Impulsar relaciones intergubernamentales federalistas, que definan las responsabilidades y atribuciones de cada orden de gobierno.
- Promover un Federalismo económico que aliente el ahorro, la inversión y el empleo y, qué en materia hacendaria dé prioridad a las decisiones de ingresos y las de gasto de los gobiernos locales.

Como resultado de estas estrategias durante el sexenio de Fox, encontramos los siguientes avances:

- “Se actualizó el catálogo de programas federales que contribuyen al desarrollo municipal. Estos proyectos fueron: en la SECODAM (Programa de Modernización de la APF); en SEMARNAT (Programa de Capacitación para el Desarrollo Sustentable); en SHCP (Programa de Desarrollo Administrativo y Modernización Jurídica de las Haciendas Públicas Locales), en SEDESOL (Programa de Modernización Catastral y Programa de Capacitación Permanente para Autoridades Locales) y en SSA (Programa de Municipio Saludable).”
- “Se promovió la cooperación con organismos internacionales (Federación Mundial de Ciudades Unidas, Centro Nacional de la Función Pública Territorial de Francia, Unión Internacional de Administración de Ciudades de EUA) en materia de profesionalización y servicio civil de carrera y se suscribieron acuerdos de trabajo conjunto”.

- “Se propuso la cooperación con organismos federales especializados en el área de la formación y capacitación de funcionarios y empleados municipales, como el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)”.
- “Se realizaron intercambios de experiencias sobre el tema con organismos franceses y españoles, tales como el Centro Nacional para la Función Pública Territorial y la Unión Iberoamericana de Municipalistas, a fin de identificar las debilidades y fortalezas de cada sistema para contribuir al diseño de una propuesta para las localidades en México”.
- “Estudios de federalismo hacendario con los siguientes temas:
 - Determinación del potencial recaudatorio de estados y municipios.
 - Evaluación de la estructura e incentivos del actual sistema de transferencias.
 - Evaluación de los impactos de las transferencias en los estados y municipios.
 - Determinación del potencial de endeudamiento de los gobiernos locales.
 - Evaluación del gasto social federal en estados y municipios”.
- “Se elaboraron 10 líneas generales de propuesta de reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”.³⁵
- Se creó en julio de 2002 el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (*CEDEMUN*).

³⁵ Primer informe de gobierno, 1 de Septiembre de 2001

1.3.1.6 Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

En el Plan de Desarrollo Nacional 2007-2012 se establece en su Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable, determina como objetivo 2 “Consolidar la democracia en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad”³⁶, sus estrategias fueron:

- Impulsar la corresponsabilidad y subsidiariedad entre los tres órdenes de gobierno: con la finalidad de fortalecer la colaboración entre la federación, los estados y los municipios, con el propósito de evitar duplicidades u omisiones para dar solución expedita a los problemas diarios que enfrentan los ciudadanos.
- Contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. El propósito es que los gobiernos locales se conviertan en actores fundamentales del pacto federal y tengan una mayor participación en la planeación y programación de las políticas públicas sectoriales y regionales.

Resultados:

- Se presentó e inició la aplicación de la Agenda “Desde lo Local” que permitió capacitar a autoridades y funcionarios municipales en temáticas estratégicas para el fortalecimiento de la planeación del desarrollo local.
- Se organizó periódicamente la Mesa Nacional Federalista para el Desarrollo Municipal.
- El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en colaboración con los gobiernos estatales, instituciones académicas y otras dependencias del Gobierno Federal, estableció acciones para fortalecer la autonomía municipal y desarrollar las capacidades institucionales de gobierno, con la creación de cursos, asesorías, foros, talleres etc.

³⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Es así como todas estas acciones, iniciativas, reformas, y programas han contribuido al proceso de fortalecimiento municipal, algunas con mayores impactos que otras, se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Acciones para el Fortalecimiento Municipal

Sexenio	Contribuciones
José López Portillo	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión de la República • Impulso al desarrollo urbano • Descentralización en materia industrial • Plan Nacional de Áreas Deprimidas y grupos Marginales • Plan Global de Desarrollo • INDETEC
Miguel de la Madrid	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma al artículo 115 • Programa televisivo ¿Por qué la reforma municipal? • Programa radial “Voz municipal” • Centro Nacional de Estudios Municipales • Convenios Únicos de Desarrollo
Carlos Salinas de Gortari	<ul style="list-style-type: none"> • PRONASOL: <ul style="list-style-type: none"> - Comité de solidaridad - Consejos municipales
Ernesto Zedillo Ponce de León	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Nuevo Federalismo : Renovación Municipal • Reforma al artículo 115 en 1999
Vicente Fox Quezada	<ul style="list-style-type: none"> • Auténtico Federalismo • Convenios de colaboración internacional para la profesionalización municipal. • Actualización de los catálogos de programas federales • Propuesta para la reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. • Estudios de federalismo hacendario • Creación del INAFED.
Felipe Calderón Hinojosa	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda “Desde lo Local” • Mesa Nacional Federalista para el Desarrollo Municipal, • Capacitación a través del INAFED.

Fuente: Elaboración propia. Febrero 2012

Al analizar todo este recorrido, a través de cual se establecieron las acciones encaminadas al fortalecimiento municipal, puede que contribuyan a mejorar la vida municipal, sin embargo surgen diversas interrogantes, ¿sólo fueron discursos vacíos sin acciones reales, de gran impacto en la dinámica municipal? ¿Se distorsionaron en el camino?, ¿nunca se llevaron a la práctica como lo dictaba el espíritu de la ley?, ¿sólo han generado que el municipio, siga siendo parte de los discursos y debates políticos respecto a su autonomía, sus competencias, etc.? o ¿Son acciones que han tenido continuidad pero que todavía son insuficientes?

Ante estas interrogantes, es preciso analizar lo desaparecido, lo que prevaleció y lo nuevo en materia de fortalecimiento municipal:

- Los espacios de difusión radial o televisiva para temas municipales como lo fue “La Voz Municipal” o “¿Por qué a la reforma Municipal?” desaparecieron. Considero que en función de estos antecedentes se necesita impulsar espacios de participación y difusión de la vida local.
- El Plan Global de Desarrollo, generado en el sexenio de López Portillo, fue un gran antecedente de lo que hoy conocemos como Plan Nacional de Desarrollo, que permitió planear las políticas y programas a emprenderse durante el sexenio a fin de conseguir determinados objetivos y metas. Esta planeación permite la colaboración y participación de la federación, los estados y los municipios.
- Para la problemática de la pobreza en México, se han generado diversas acciones como lo es el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) durante el sexenio de López Portillo, posteriormente con Salinas de Gortari encontramos el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), se caracterizó por permitir la participación ciudadana en su implementación a través de los Comités de Solidaridad y los Consejos Municipales. En 1997 adoptando las bases del programa de solidaridad Ernesto Zedillo impulsa el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y actualmente este programa enfocado a la lucha contra la pobreza toma el nombre de

Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En su forma ideal estos programas deberían agrupar la participación y coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno, sin embargo, el control federal ha superado la participación y control en esta problemática.

- El Centro Nacional de Estudios Municipales que nace con Miguel de la Madrid, estaba jugando un papel significativo, en la actualidad, bajo el nombre de Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal encargado de asesorar, capacitar a funcionarios locales, y organizar diversos foros que permitan la discusión de temas de impacto en la vida local. Actualmente se ha impulsado como la institución encargada de orientar y asesorar a los gobiernos locales, brindando espacios de capacitación y profesionalización, material de consulta, asesorándolos en procedimientos que permitan el desarrollo y fortalecimiento de sus gobiernos.
- Ernesto Zedillo impulsó el programa de Nuevo Federalismo con el cual pretendía articular la soberanía de los estados y la libertad de los municipios. Con Vicente Fox se conoció como Auténtico Federalismo que buscaba un mayor equilibrio en las relaciones intergubernamentales.
- El INDETEC es una institución que ha prevalecido por más de 30 años dando asesoría en materia de hacienda pública.
- La agenda “Desde lo local”, permite diagnosticar la situación del municipio en materia de desarrollo local, para establecer acciones que permitan elevar la calidad de vida de la población.

La agenda desde lo local es una lista de rubros en materia de políticas y servicios públicos, para su estructura se divide en cuatro rubros:

1. Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno.
2. Desarrollo Económico Sostenible.

3. Desarrollo Social Incluyente.
4. Desarrollo Ambiental Sustentable.

De cada uno de estos cuadrantes se desprenden 38 indicadores, como: responsabilidad en su administración financiera, transparencia, territorialmente ordenado, promotor de alternativas económicas, promotor del turismo y prestador de servicios públicos, por mencionar algunos.

El funcionamiento de la Agenda se divide en cuatro etapas:

1. “Autodiagnóstico: se identifica la situación que presenta el municipio en cada uno de los indicadores.”
2. Atención de áreas de oportunidad: es la instrumentación de acciones por parte del gobierno municipal para atender las áreas de oportunidad. El diseño y estructuración de estas acciones constituyen elementos para elaborar un “Plan de Fortalecimiento Municipal”.
3. Verificación: existen instituciones de educación superior que participan como instancias verificadoras las cuales revisan las evidencias presentadas por los municipios, de tal forma que compruebe correctamente lo dispuesto en la metodología de la Agenda.
4. Emisión de certificados: Una vez realizada la verificación del autodiagnóstico municipal, la instancia verificadora envía su dictamen al Consejo Nacional Desde lo Local, a fin de que éste valide la emisión de un Certificado de Calidad Municipal en el área en la que el municipio obtuvo la mejora”³⁷.

Algunos municipios supieron aprovechar todas estas iniciativas para impulsar el desarrollo en su región, sin embargo, hay una gran parte de los municipios donde todos estos discursos y programas no se han materializado, lo que genera un gran rezago económico, político y social, gobiernos municipales con

³⁷ Agenda desde lo Local, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 2012. p. 31-32

pocas acciones emprendedoras e innovadora, dependientes de los recursos provenientes de los sistemas de coordinación estatal y federal.

Sin embargo, los esfuerzos por integrar al desarrollo local como un objetivo prioritario en las políticas y acciones de gobierno, no han tenido un gran impacto, existen municipios con grandes retos en materia económica, en la prestación de servicios públicos, en el ordenamiento territorial, entre otros, sin duda aún queda mucho por hacer. Es así como inicia una descentralización de abajo hacia arriba, donde los gobiernos municipales exploten todo lo que este, dentro de sus competencias para generar desarrollo, convirtiéndose en gobiernos creativos e innovadores con acciones que permitan su crecimiento.

El tema de hacienda pública es una materia de la cual dependen en realidad el fortalecimiento municipal, por lo cual, emprender acciones que la conviertan en el área sustancial del gobierno municipal es de suma trascendencia y donde deben aplicarse los ayuntamientos o los presidentes municipales.

El siguiente capítulo nos muestra, de forma detallada el marco jurídico federal, estatal y municipal al que deben sujetarse los municipios en la administración de su hacienda pública.

2. Marco Normativo de la Hacienda Pública Municipal

Las Haciendas Públicas Municipales están sujetas a disposiciones normativas que determinan entre otras cosas sus funciones, responsabilidades, organización y obligaciones. El presente capítulo describe las bases normativas federales, estatales y municipales que regula su funcionamiento.

2.1 Marco Jurídico Federal

2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es en 1982 cuando el Presidente Miguel de la Madrid impulsó una reforma sustancial al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) para determinar las bases del funcionamiento y organización municipal, en su exposición de motivos afirmó: “Consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios... tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política, y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera paulatina que constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación”³⁸. El proceso de reforma terminó el 3 de febrero de 1983 al publicarse el nuevo artículo en el Diario Oficial de la Federación.

Se posiciono al artículo 115 como la base normativa que rige la organización y funcionamiento municipal y donde se establece que el municipio es un ámbito de gobierno con diversas facultades y atribuciones en materia financiera, tal como se señala a continuación.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

³⁸ Cruz Robles José Alfredo, Op. cit. p. 139

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) “Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.”

“Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”.

b) “Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados”.

c) “Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”³⁹

Otro ejemplo de la normatividad que rige la vida municipal en tema de finanzas, se enmarca en diversos artículos de la constitución que establecen las facultades del congreso, las obligaciones y responsabilidades de los mexicanos así como de las autoridades municipales.

³⁹ Artículo 115. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011.

Cuadro 2. Disposiciones Normativas de la CPEUM

Artículos	Disposiciones
Artículo 31	<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación de los mexicanos: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.
Artículo 73	<p>El congreso tiene facultad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir en el Presupuesto. • XXVII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales a fin de garantizar la armonización a nivel nacional.”
Artículo 116	<ul style="list-style-type: none"> • Fracción VII. La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio, de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p>
Artículo 117	<ul style="list-style-type: none"> • Fracción VIII. Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas.
Artículo 126	<ul style="list-style-type: none"> • No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado en la ley posterior.
Artículo 134	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Fuente: Elaboración propia con base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.1.2 Ley de Coordinación Fiscal y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal tiene los siguientes objetivos⁴⁰:

- Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal.
- Establecer la participación de las haciendas públicas en los ingresos federales.
- Distribuir las participaciones federales y fijar reglas de colaboración entre las autoridades fiscales.

En dicha ley se establece los lineamientos del Fondo general de participaciones y del fondo de aportaciones federales que determinan el porcentaje de los ingresos federales que serán distribuidos a los estados y municipios tomando en cuenta características como: geográficas, demográficas, económicas entre otras.

Dentro de la Ley de Coordinación Fiscal se establece la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), al que se adhieren los estados a través de un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP), para recibir las participaciones y aportaciones federales.

El SNCF es “ [...]un instrumento eficaz como espacio de análisis, discusión, negociación, propuestas y toma de acuerdos entre las entidades federativas y el Gobierno Federal, para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno y la armonización y simplificación fiscal nacional”⁴¹

2.1.3 Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento que establece los gastos que realizará el gobierno federal en un año fiscal para poder cumplir sus responsabilidades y funciones.

⁴⁰ Artículo 1° de la Ley de Coordinación Fiscal 2009.

⁴¹ “Legislación y Normatividad en materia de Coordinación Hacendaria en México”, INDETEC, México 2012. p. 7

En dicho documento se establece el monto y el destino de los recursos, entre los motivos de gastos expuestos encontramos los montos a transferir a los gobiernos estatales y municipales del país.

El proceso de aprobación del presupuesto es una facultad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión establecida en el Artículo 74 de la CPEUM el cual determina como facultad exclusiva “Aprobar Anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación [...]”⁴²

2.1.4 Ley de Fiscalización Superior de la Federación y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece las bases normativas que determinan los procedimientos, obligaciones y responsabilidades competentes a la revisión de la cuenta pública.

Respecto a los recursos federales ejercidos por los municipios, establece en el Título Tercero las disposiciones a los que serán sujetos:

- “Artículo 33. Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.
- Artículo 34. El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.
- Artículo 35. Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o

⁴² Artículo 74. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011.

del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar. ⁴³

De esta forma los recursos federales que reciben los municipios deben cumplir con estas disposiciones y garantizar que su sugerencia financiera es acorde a la normatividad vigente. Bajo este escenario deben atender también lo comprendido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ya que a través de esta se reglamenta los ingresos y egresos federales en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que los recursos federales transferidos a los municipios deberán sujetarse a lo dispuesto en su Artículo 85:

- “Serán evaluados con base a indicadores estratégicos y de gestión por instancias técnicas independientes de las instituciones que ejerzan dichos recursos”.
- “Las entidades federativas y por conducto de ellas los municipios, enviarán informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto a los recursos federales que le sean transferidos, incluyendo los Fondos de Aportaciones Federales”.
- “Publicar dichos informes en órganos locales de difusión y los pondrá a disposición del público en general”. ⁴⁴

Los recursos federales de los municipios deben ser administrados por resultados, su ejercicio debe encaminarse al cumplimiento de las metas y objetivos que los gobiernos locales establecen previamente en sus presupuestos.

⁴³ Título Tercero. De la Fiscalización de Recursos Federales ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares. Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 2008.

⁴⁴ Artículo 85. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2014.

2.2 Marco Jurídico Estatal

2.2.1 Constituciones Estatales

En las constituciones estatales se encuentra establecido de manera particular las disposiciones en materia municipal, como: autoridades municipales, facultades y obligaciones. Cada estado puede agregar atribuciones al municipio siempre y cuando no se oponga a lo establecido en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso del Estado de México su Constitución establece el Título Quinto como exclusivo del Poder Público Municipal, donde se establecen sus funciones en temas, como:

- “Artículo 124. Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal [...]”
- “Artículo 125. Los municipios administraran libremente su hacienda:
 - Percibirá las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del valor de los inmuebles;
 - Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la legislatura.
 - Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.”
- “Artículo 126. El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, necesarios”.⁴⁵

⁴⁵ Título Quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

De igual dentro de las disposiciones estatales se estipulan las facultades de las Legislaturas locales en materia municipal: fijar límites, crear o suprimir municipios; expedir la Ley de Ingresos de los municipios; recibir, revisar y fiscalizar la cuenta pública y aprobar montos de endeudamiento.

2.2.2 Leyes de Fiscalización estatal y Códigos Financieros.

Las Leyes de Fiscalización a nivel estatal establecen las disposiciones para revisar, auditar, fiscalizar y sancionar en lo relativo a las cuentas públicas y a la aplicación de fondos públicos tanto estatales como federales y se especifica la institución encargada de la aplicación de esta ley. Por ejemplo en el Estado de México existe el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM).

Bajo este escenario los Códigos Financieros tienen por objeto regular de forma detallada la actividad financiera de los estados y municipios en materia de recaudación, administración, erogación de los ingresos, coordinación hacendaria, deuda pública.

De forma clara lo que determinan estas disposiciones estatales lo vemos reflejado en el Código Financiero del Estado de México el cual establece de forma particular los siguientes apartados en materia de recursos municipales:

- Título Cuarto referente a los Ingresos de los Municipios: fuentes, zonas geográficas y los montos de salarios mínimos que corresponden por el pago de impuestos o derechos.
- Título Noveno. Presupuestos de Egresos determina el proceso a seguir en la su elaboración y la participación de los ayuntamientos en el mismo.
- Título Decimo. Servicios de la Tesorería, en materia de recaudación, concentración, administración y custodia de los recursos.

En el resto de sus apartados de igual forma detalla la coordinación en materia de deuda, fiscalización y coordinación hacendaria.

2.3 Marco Jurídico Municipal

2.3.1 **Leyes Orgánicas Municipales y Bandos Municipales**

Dentro de las Leyes Orgánica Municipales se establecen las disposiciones normativas en lo respectivo a la organización territorial, la población, integración de los ayuntamientos y las responsabilidades de las diversas dependencias de la administración pública municipal.

Referente a la hacienda pública municipal se contempla diversas disposiciones, como las atribuciones de los ayuntamientos en esta materia, las responsabilidades del Síndico y el Tesorero en la administración de los recursos, un ejemplo es lo que se establece en la Ley Orgánica Municipal del Estado México:

Cuadro 3. Ley Orgánica Municipal

Ley Orgánica Municipal	Disposiciones
Artículo 31.	<p>Son atribuciones de los ayuntamientos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos.• Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del sindico• Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
Artículo 32.	<p>Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:</p> <ul style="list-style-type: none">• Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal• Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.• Asistir a las visitas de inspección que realice el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento.• Hacer que oportunamente se remitan al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México las cuentas de la tesorería.

<p>Capítulo Segundo de la Tesorería Municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que la tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento. • En su Artículo 95 establece las atribuciones del tesorero municipal para administrar la hacienda pública municipal y Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventario.
<p>Capítulo Tercero De la Hacienda Pública Municipal</p>	<p>Determina:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los elementos que integran la hacienda • La integración del proyecto de presupuesto de egresos • La inspección de la hacienda pública municipal compete al ayuntamiento por conducto del síndico. •
<p>Capítulo Cuarto Contraloría Municipal</p>	<p>Funciones del órgano de contraloría interna municipal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos. • Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos. • Coordinarse con el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones. • Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la tesorería municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables

Fuente: Elaboración Propia con base a la Ley Orgánica del Estado de México

El cuadro anterior muestra como las Leyes Orgánicas Municipales determinan apartados específicos para la tesorería municipal y para la hacienda pública.

Otra facultad de los municipios y estipulado en el Artículo 115 de la CPEUM en su apartado II. “[...] Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones⁴⁶

El Bando de Policía y Buen Gobierno establece un conjunto de normas para regular la vida municipal y determinan facultades de las diversas dependencias municipales que tienen incidencia en hacienda pública, como lo es la Catastro, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Reglamentos.

⁴⁶ Artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.

Los reglamentos son expedidos con la finalidad de regular de manera específica determinadas actividades municipales, como: el funcionamiento interno de los ayuntamientos o la prestación de servicios públicos.

Bajo esta normativa la Hacienda Pública Municipal se posiciona como un área de gran importancia para los gobiernos municipales, puesto es donde se conjuntan, administra, dirigen, y orientan los recursos con los que cuentan para emprender sus respectivas responsabilidades de gobierno.

El siguiente capítulo se analizará la situación de las haciendas públicas a nivel nacional y de forma específica las correspondientes al Estado de México.

3. La Hacienda Pública Municipal en México

3.2. Situación de las haciendas públicas municipales en el país

Cada municipio vive una situación propia de acuerdo a sus características y elementos que lo integran, podemos ver en la vida local una gran diversidad, municipios pobres frente a municipios urbanos ricos. Estas diferencias propician que las problemáticas se vivan, agudicen y se hagan evidentes de forma diferente en cada estado de la República.

La diversidad en la vida local nos invita a analizar el comportamiento y la dinámica de las haciendas públicas municipales de todo el país, para identificar las causas que han propiciado los severos problemas en materia financiera. Esto permitirá comprender la situación actual de la hacienda pública de Acolman y los retos que tiene por delante.

La evolución constante en la hacienda pública, ha traído cambios positivos y negativos. Cada municipio ha asumido de forma diferente los retos y resultados de este proceso, el cual comprende de las siguientes etapas:

1. Antes de 1980 la hacienda pública municipal era precaria, puesto que no existía una coordinación en materia financiera entre los tres ámbitos de gobierno.
2. Durante los años ochenta se experimentó una reforma al artículo 115 donde se designa la libre administración de su hacienda a los municipios y también se les da la facultad para el cobro del predial.
3. En los noventa las haciendas públicas municipales se vieron favorecidas por las nuevas potestades que les fueron asignadas, y con ello aumentar sus ingresos propios, principalmente provenientes de impuestos.
4. La crisis de 1995 marca la siguiente etapa –hasta 1997- con una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios. Asimismo, se amplían las transferencias de recursos de Gobierno Federal a través del Ramos 26 y después el 33.

5. A partir de ese momento, y con el impulso de la Reforma Constitucional de 1999, los municipios, reconocidos plenamente como ámbito de Gobierno, se modernizan y evolucionan en su interior, a efecto de prestar más y mejores servicios a la población y, a través de esto, mejorar su situación financiera.⁴⁷

Dentro de esta evolución se muestra claramente las altas y bajas respectivas a la hacienda pública. Actualmente estos cambios han generado debilidades y problemáticas que deben ser solucionadas con el fin de acabar con el rezago en materia financiera, que durante mucho tiempo los municipios han vivido. Los problemas que se presentan están relacionados por factores diversos, pero todos inciden de forma directa o indirecta en la obtención, administración, planeación y orientación de los recursos municipales.

La situación actual de los municipios en materia de ingresos, coordinación fiscal, marco jurídico para la prestación de servicios públicos, organización y administración interna y orientación del gasto, se desarrollará con mayor detalle en los siguientes apartados.

3.2.2. Proceso de recaudación interna y sus principales retos

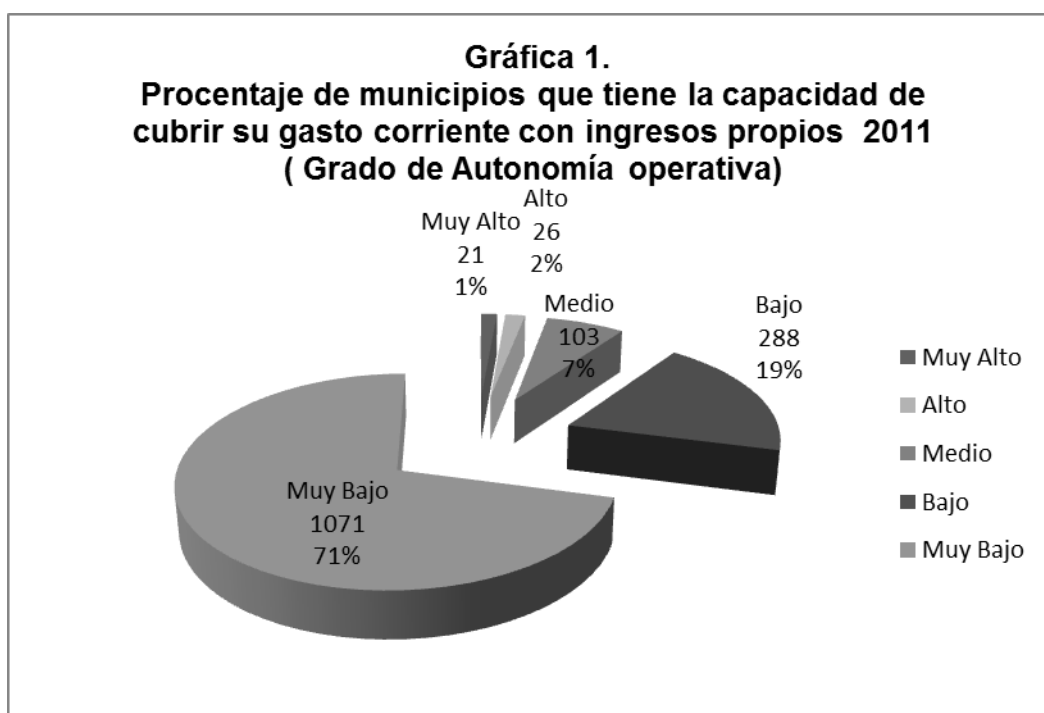
En materia de ingresos encontramos grandes retos para los municipios, los recursos que se tienen planeados recaudar son la base que determinan o limitan las acciones de gobierno, posicionándose de esta manera como un tema de análisis, y del cual se pueden identificar las siguientes situaciones:

1. Los municipios tienen una restricción en la participación y elaboración de su presupuesto de ingresos, como lo expresa el artículo 115 constitucional en su fracción IV, que determina que las Legislaturas locales son las que aprobarán la Ley de Ingresos, la cual está alejada de las situación real que viven cada uno de los municipios, de las características económicas y de las necesidades de gasto que cada uno tiene.

⁴⁷“Evolución de la Hacienda Municipal en México”, México, Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), 2003. p. 3-4

2. En cuestión de impuestos la principal problemática la encontramos en el predial. Es la fuente de ingresos más importante para los municipios y debe explotarse de forma adecuada, mediante la toma de acciones que contrarresten las bases impositivas inadecuadas y la falta de actualización de los padrones catastrales que muestra la situación real de los terrenos.
3. Ingresos propios: los municipios tienen una recaudación por ingreso propio débil, lo que ha generado una dependencia a los recursos derivados de transferencias y aportaciones federales y estatales, para poder cumplir con sus responsabilidades y atender las demandas sociales.

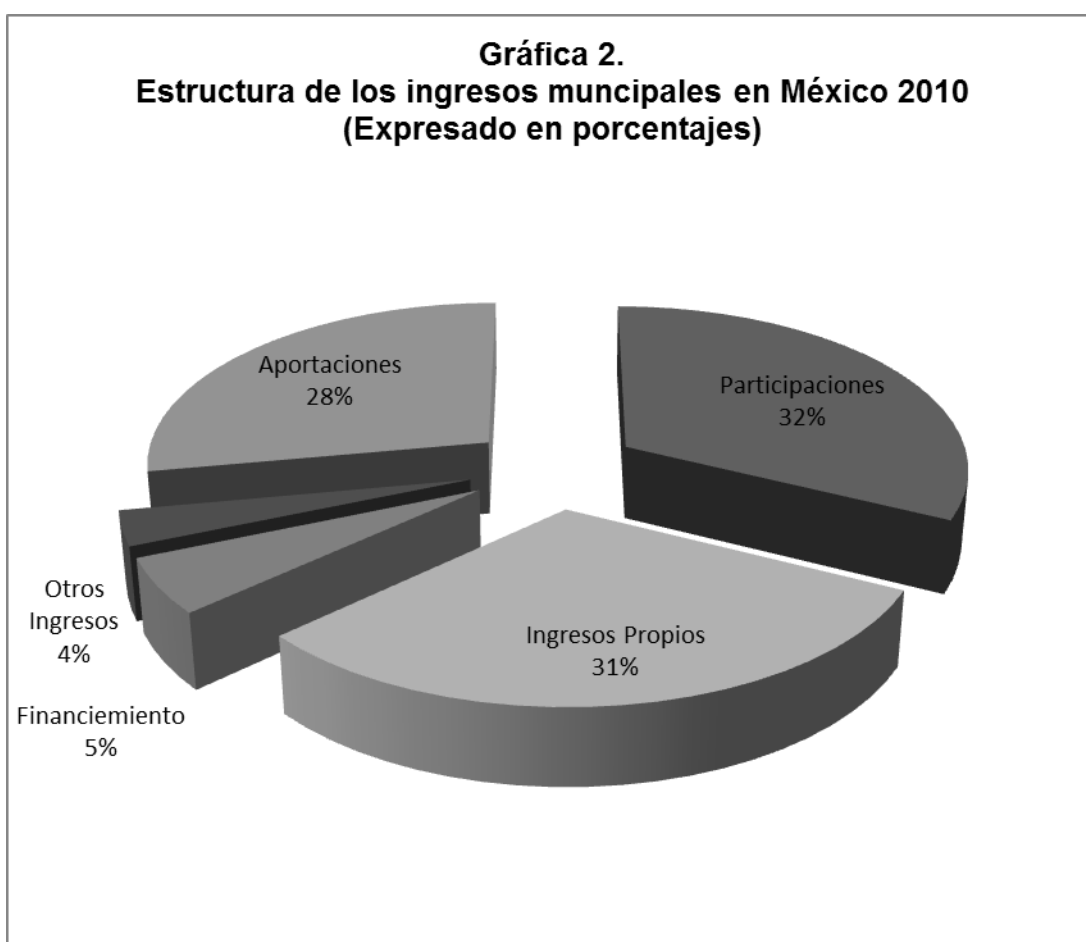
En un estudio realizado por el INAFED referido a la información financiera de 1509 municipios del país, se identificó el grado de independencia financiera municipal, como lo muestra la gráfica 1.



Fuente: Manual de Transferencias Federales para Municipios, elaborado con base en datos INEGI, Estadísticas de Finanzas Públicas, edición 2011. En el total de los municipios analizados no están considerados aquellos para los cuales se carecía de información financiera confiable.

Con base en esta información se puede observar claramente que el grado de autonomía financiera de los municipios es muy baja, sólo 21 municipios, que porcentualmente representan el 1% del total de municipios analizados, cuenta con la capacidad para solventar por sí mismo su gasto corriente, frente a 1071 municipios, que representan el 71% del total de la población analizada, que dependen totalmente a las transferencias federales y estatales.

La baja capacidad de los municipios para solventar gastos por sí mismos, deja al descubierto la fragilidad financiera.

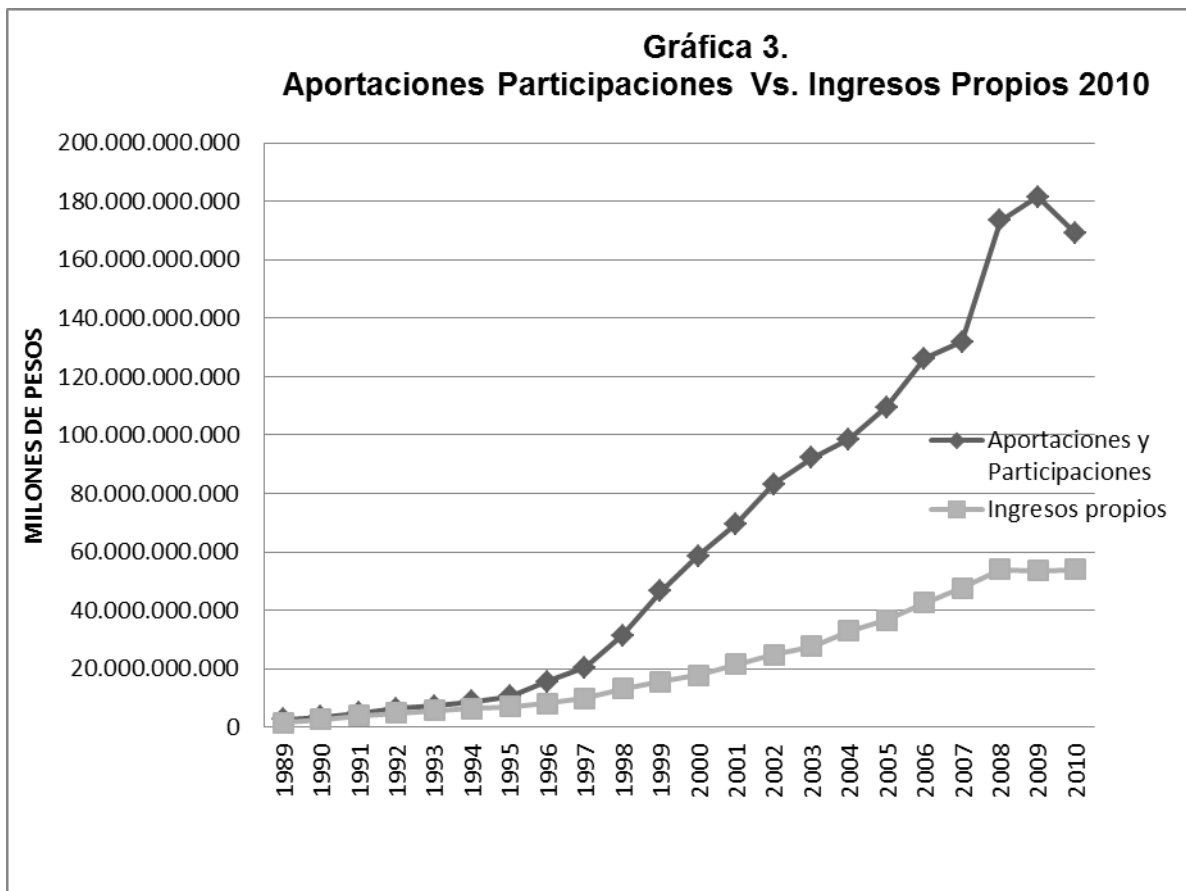


Fuente: Gráfica elaborada por Inditex, con base en datos INEGI. 2010

La gráfica 2 refleja la debilidad financiera de los municipios para recaudar ingresos propios, son completamente dependientes a las aportaciones y participaciones estatales y federales, que en conjunto representan aproximadamente el 61% de los ingresos totales. Con este escenario es

indispensable impulsar la hacienda pública en materia de recaudación de ingresos propios.

4. Coordinación Fiscal: es la materia que causa mayores polémicas en torno a la forma de distribución de los recursos ya que “la fórmula de asignación que conceptualmente parece sustentable, se ven afectas por distintas circunstancias que generan distorsiones e inequidades. Porque la proporción asignable toma solamente en cuenta algunos gravámenes con lo que no se refleja de manera cabal la contribución de cada entidad al producto interno bruto nacional. [...] y porque no involucra un elemento de ponderación de las diferencias en necesidades o en costos entre las distintas entidades federativas que permitiera aplicar con mayor sentido de equidad, principios de nivelación.”⁴⁸ Estos factores aunados a la dependencia financiera a los recursos federales y estatales, ha generado un desarrollo regional poco equitativo.

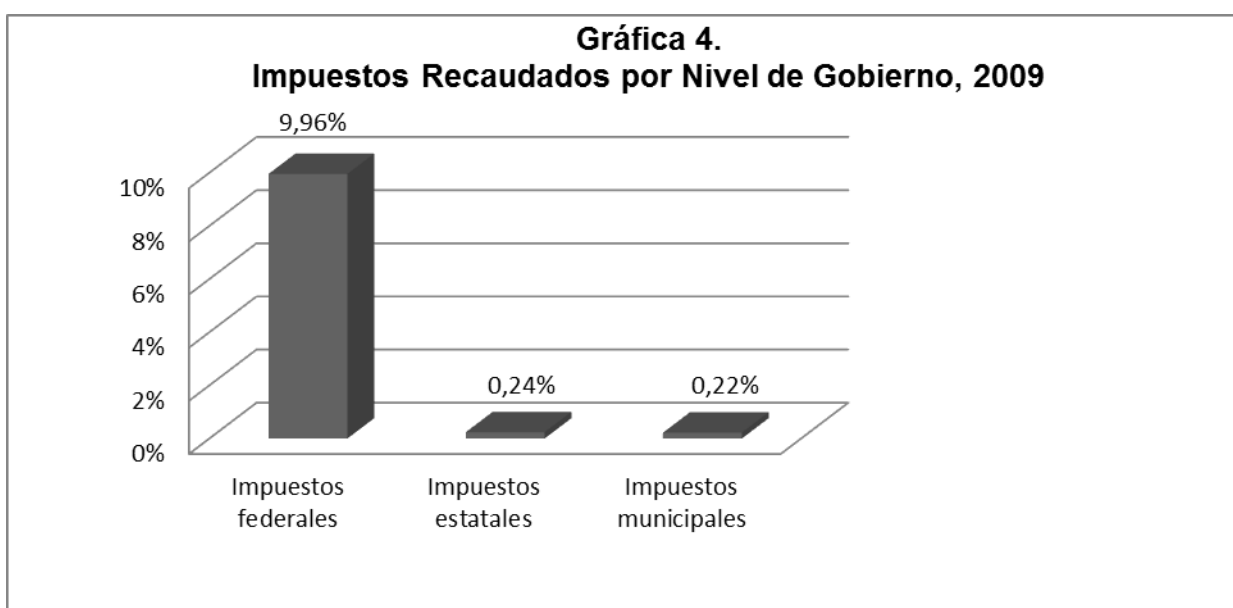


Fuente: Elaboración propia con base en datos INEGI. 2010

⁴⁸ Merino Mañón José, Op. cit. p. 85

La gráfica 3 nos muestra la dinámica de los ingresos propios frente a las participaciones y aportaciones federales y estatales, claramente podemos observar que a partir de los años ochenta la dinámica de los ingresos propios fue debilitándose y a la baja. Este fenómeno esta correlacionado con acontecimientos importantes:

- a. La crisis económica que vivió el país en los años ochenta impulsó acciones de gobierno que permitieron contrarrestar sus efectos, donde el tema municipal cobró más importancia, al ser el ámbito de gobierno más cercano a la población, por lo cual era necesario impulsarlo a un gran desarrollo. Sin embargo algunas medidas tomadas lograron los objetivos deseados.
- b. La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, con la finalidad de regular el sistema tributario en el país, reflejó poco a poco que las pautas establecidas para la coordinación entre la federación- estados- municipios alentaba poco la recaudación de ingresos propios en los gobiernos locales y propició la dependencia a los ingresos federales.



Fuente: El ingreso y el gasto público en México, 2009. INEGI

El pacto fiscal busca consolidar el espíritu federalista, sin embargo como lo refleja la gráfica anterior, la descentralización en materia recaudatoria no es congruente con este criterio, por el contrario muestra la urgencia de fortalecer la capacidad recaudatoria a nivel estatal y municipal.

5. Administración interna: El funcionamiento interno de los municipios depende de muchos elementos que dan forma a la estructura de los gobiernos locales, si todos funcionan correctamente los resultados son óptimos y oportunos, si por el contrario un elemento no funciona u opera correctamente, el proceso se ve interrumpido y no se consigue llegar a objetivos claros.

Para la hacienda pública, algunos problemas internos que tiene impacto en su funcionamiento y en el logro de objetivos, son:

- Ausencia de personal capacitado y profesional: la unidad administrativa llamada tesorería, encargada de la hacienda pública, requiere de personal profesional que esté capacitado en técnicas para el manejo de recursos. Con el fin de lograr una administración tributaria eficiente contrarresta la evasión y propicia el pago oportuno de los contribuyentes.
- Al existir una estructura administrativa débil repercute de forma directa en la capacidad recaudatoria del municipio al no contar con la organización clara en su funcionamiento

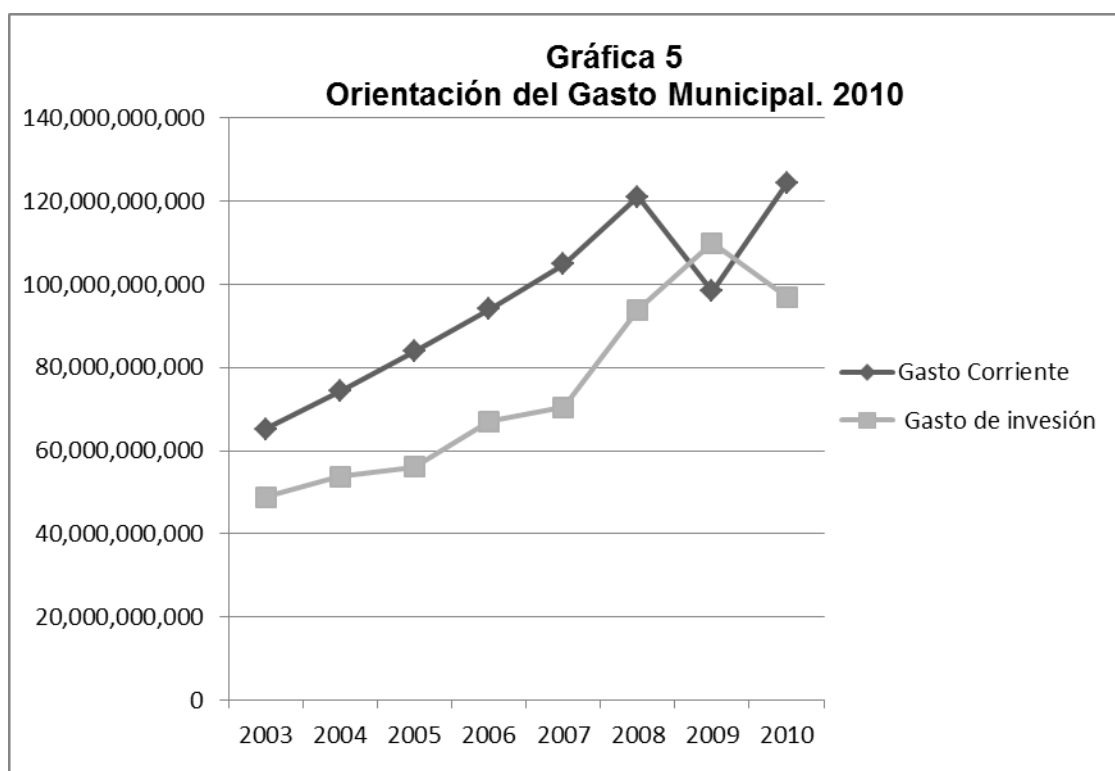
Sin duda alguna es importante emprender acciones que permitan un correcto funcionamiento interno de los municipios, esto se verá claramente reflejado en su capacidad recaudatoria y en la prestación de servicios con mayor calidad.

6. Normatividad: muchos municipios no cuentan con una base normativa correcta que permita administrar, organizar y conducir los servicios que tienen a su cargo. Lo que se traduce en una debilidad de los gobiernos municipales y crea el escenario idóneo que propicia la denominada administración subterránea “esto es la presencia de agentes privados y la activación informal de servidores públicos para facilitar la obtención de algún servicio bajo procedimientos en ocasiones ilegales. [...] al margen

de que varias de esas acciones implican actos de corrupción, representan para el usuario el pago de un impuesto oculto o que no percibe la autoridad municipal,⁴⁹ ahí radica la importancia de una normatividad integral respecto a la prestación de servicios públicos, la cual tendría un impacto positivo en la hacienda municipal.

3.2.3. Proceso del gasto y sus principales retos

El problema principal respecto al gasto público es que no existen una buena orientación y administración, la mayor parte se ejerce en gasto corriente, lo que hace disminuir los recursos aplicados a obras de inversión o infraestructura.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI 2010, Febrero 2012.

La gráfica anterior muestra que el gasto corriente es el principal motivo de ejercicio de recursos, establecer estrategias para disminuir esta situación es un reto actual de las haciendas públicas municipales.

⁴⁹ Merino Mañón José, Op. cit. p. 25-26

El municipio en México tiene muchas tareas por delante, retos que implican acciones de gobierno innovadoras y orientadas al desarrollo local. Lo que permitirá obras de inversión con gran impacto social, capacidad para la atención a demandas ciudadanas y calidad en la prestación de servicios públicos.

Lo anterior permite proporcionar a la hacienda pública municipal como una materia de gran importancia para los gobiernos municipales, su correcto funcionamiento, su capacidad para establecer mecanismos de recaudación y una buena orientación del gasto, propiciarán un gobierno con mayor capacidad de acción.

En el siguiente capítulo se estudiará el caso específico de la hacienda pública del municipio de Acolman, Estado de México. En cual se podrán identificar algunas las situaciones aquí descritas y los retos que tiene que superar para consolidar un gobierno exitoso.

3.3. La Hacienda Pública en los Municipios del Estado de México

3.3.2. Sistema de Coordinación Hacendaria en el Estado de México

La relación fiscal entre el gobierno estatal y el municipal se ha consolidado en bases normativas, las cuales se han transformado en el transcurso del tiempo:

1. La primera Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México se publicó en 1979 con el objetivo de coordinar el sistema fiscal con los municipios.
2. En 1986 se aprobó una nueva Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de México, por la medio de la cual se crearon los siguientes órganos: Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado, La Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales y La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.
3. En 1999 se expide el Código Financiero del Estado de México y Municipios, dando paso a la creación del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios (SCHEMM) que dio origen a los siguientes órganos: La reunión Estatal de Servidores Públicos Hacendarios, El Consejo de Coordinación Hacendaria y el Instituto de Capacitación Hacendaria.
4. En 2001 surge el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) y en el cual se agruparon los tres organismos creados en 2009, el objetivo de IHAEM es “Consolidar la hacienda pública, a través de la operación, actualización y desarrollo del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios y promover la profesionalización de los servidores públicos hacendarios”.⁵⁰

Es así como el IHAEM se posiciona como la institución gubernamental del Estado de México responsable de impulsar el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales.

⁵⁰ Portal del Instituto Hacendario del Estado de México (2014,30 de Abril) de:
<http://portal2.edomex.gob.mx/ihaem/acercaihaem/misionvisionobjetivo/index.htm>

3.3.3. Reglamentación municipal

A través de los reglamentos se plasma la organización y determinadas funciones del gobierno municipal, por lo cual representa una base normativa para regular actividades en la vida local.

Cuadro 4. Porcentajes de reglamentos promedio de los municipios del Estado de México 1995, 2000, 2002, 2004 y 2009

Estados	Porcentajes de Reglamentos 1995	Porcentajes de Reglamentos 2000	Porcentajes de Reglamentos 2002	Porcentajes de Reglamentos 2004	Porcentajes de Reglamentos 2009
Estados de México	38.41	52.25	51.27	44.26	48.22
Resto de los estados	36.61	41.04	42.30	35.10	71.22
Total	36.71	41.65	42.80	35.61	70.04

Fuente: Sistema de Información Hacendaria (INAFED 2010)

Como se puede observar en el cuadro anterior hay un aumento en la reglamentación municipal de 1995 a 2009, sin embargo es claro que muchos gobiernos locales no cuentan con la reglamentación adecuada para regular las actividades que se desarrollan dentro de su territorio.

De acuerdo al Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México, se menciona que "...reglamentos centrales como el Catastro sólo se encuentra actualizado en 35 casos, es decir sólo el 28% de los municipios de la entidad."⁵¹ esto repercute de forma directa en la captación de ingresos propios.

⁵¹ Carrera Hernández, Ady P. "Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México", IHAEM, México 2012. p. 44

3.3.4. Autonomía financiera municipal

La autonomía financiera hace referencia a los ingresos propios recaudados por los municipios sobre los ingresos totales, donde se puede observar si los gobiernos locales cuentan con los recursos propios suficientes para cubrir sus gastos o necesitan la intervención de otros niveles de gobierno para solventar todas las erogaciones que generen.

Cuadro 5. Comportamiento promedio del indicador de autonomía financiera de los municipios del Estado de México en comparación con el promedio de los municipios del país 2005-2010

Estados	Autonomía Financiera 2005	Autonomía Financiera 2006	Autonomía Financiera 2007	Autonomía Financiera 2008	Autonomía Financiera 2009	Autonomía Financiera 2009
Estados de México	13.13	11.76	12.51	10.87	10.89	11.76
Resto de los estados	9.69	9.10	9.34	8.45	8.34	8.37
Total	9.92	9.26	9.54	8.59	8.48	8.61

Fuente: Sistema de Información Hacendaria (INAFED 2010)

Como lo muestra el cuadro la autonomía financiera de los municipios del Estado de México es superior al resto del país, sin embargo son porcentajes muy bajos, respecto al total de municipios que tiene el propio estado, lo que hace evidente la debilidad financiera al depender de otras fuentes de ingresos para tener los recursos suficientes para atender las demandas de su población.

3.3.5. Las Participaciones Federales en los ingresos municipales

Dentro de los ingresos municipales se encuentra las participaciones federales, en muchos de los casos representan la principal fuentes de recursos y por lo cual hay una gran dependencia a los mismos, ya que sin ellos los gobiernos locales no podrían operar de manera correcta, porque no contarían con la suficiencia financiera para solventar todos los gastos.

Cuadro 6. Dependencia Financiera del promedio de los municipios del Estado de México en comparación con el total de los municipios del país 2005-2010

Estados	Dependencia Financiera 2005	Dependencia Financiera 2006	Dependencia Financiera 2007	Dependencia Financiera 2008	Dependencia Financiera 2009	Dependencia Financiera 2009
Estados de México	43.20	46.15	35.84	36.38	45.45	42.11
Resto de los estados	45.03	46.51	40.47	41.64	41.91	42.49
Total	44.91	46.49	40.18	41.33	42.11	42.46

Fuente: Sistema de Información Hacendaria (INAFED 2010)

La dependencia financiera de los municipios del Estado de México muestra un comportamiento similar al resto de los municipios del país.

De igual forma la tabla hace visible que para el 2010 el 42% de los municipios tienen una dependencia a los recursos provenientes de las participaciones federales, esta dinámica invita a los gobiernos a fortalecer sus estrategias de recaudación para el aprovechamiento de sus recursos propios.

Con este panorama el IHAEM y las autoridades municipales tienen una gran responsabilidad por hacer que las haciendas públicas municipales del estado cuenten con las herramientas necesarias para fortalecer las finanzas públicas.

Es evidente la necesidad de contar con reglamentos actualizados que permitan organizar las actividades dentro del territorio municipal, un ejemplo claro es el referente al catastro, otro reto es la creación de estrategias que permitan incrementar la recaudación de ingresos propios con la finalidad de perfilar más municipios con autonomía financiera capaces de brindar servicios de calidad a sus habitantes.

En el siguiente capítulo se podrá analizar la hacienda pública de un ayuntamiento como caso específico de estudio.

4. Hacienda Pública Municipal de Acolman, Estado de México

El estudio de un caso específico sobre los retos financieros de los municipios, nos mostrará un escenario muy claro de lo que aún queda por hacer en los gobiernos locales. Es primordial hacer un diagnóstico de las características sociales, geográficas, demográficas y económicas del municipio, para comprender la dinámica y composición de sus finanzas públicas.

4.2. Diagnóstico del Municipio de Acolman

ACOLMAN



Fuente: Elaboración propia, con base al Portal del Gobierno Municipal de Acolman 2009-2012

4.2.2. División Territorial:

El municipio de Acolman se ubica al noreste del Distrito Federal, colinda al norte con los municipios de Tecámac y Teotihuacán; al sur, con Atenco, Tezoyuca, Chiautla y Tepetlaoxtoc; al este, con Otumba y Tepetlaoxtoc y al oeste con de Tecámac y Ecatepec.

Está constituido por:

Pueblos

1. Acolman de Nezahualcóyotl. (Cabecera Municipal.)
2. Cuanalán.
3. San Bartolo.
4. San Marcos Nepantla.
5. San Mateo Chipiltepec.
6. San Miguel Totolcingo.
7. Santa Catarina.
8. Santa María Acolman.
9. Tepexpan.
10. San Miguel Xometla.
11. San Pedro Tepetitlán.
12. Tenango.
13. San Juanico.
14. San Francisco Zacango.
15. San Lucas Tepango.

Fraccionamientos, Conjuntos Urbanos y Unidades Habitacionales

1. Fraccionamiento STUNAM.
2. Fraccionamiento Granjas Familiares Acolman.
3. Conjunto Urbano de Real del valle.
4. Conjunto Urbano de Geovillas de Terranova.
5. Unidad habitacional La Gitana (Santa Catarina)
6. Unidad habitacional La Lagunilla (Santa Catarina).
7. Unidad habitacional San Martín (STUNAM).
8. Unidad habitacional Los Pinos (Acolman, Cabecera).
9. Unidad habitacional La Lola (Tepexpan)
10. Unidad habitacional La Virgen (Acolman, Cabecera).
11. Unidad habitacional Misión San Agustín (Ejido Santa Catarina)

Colonias

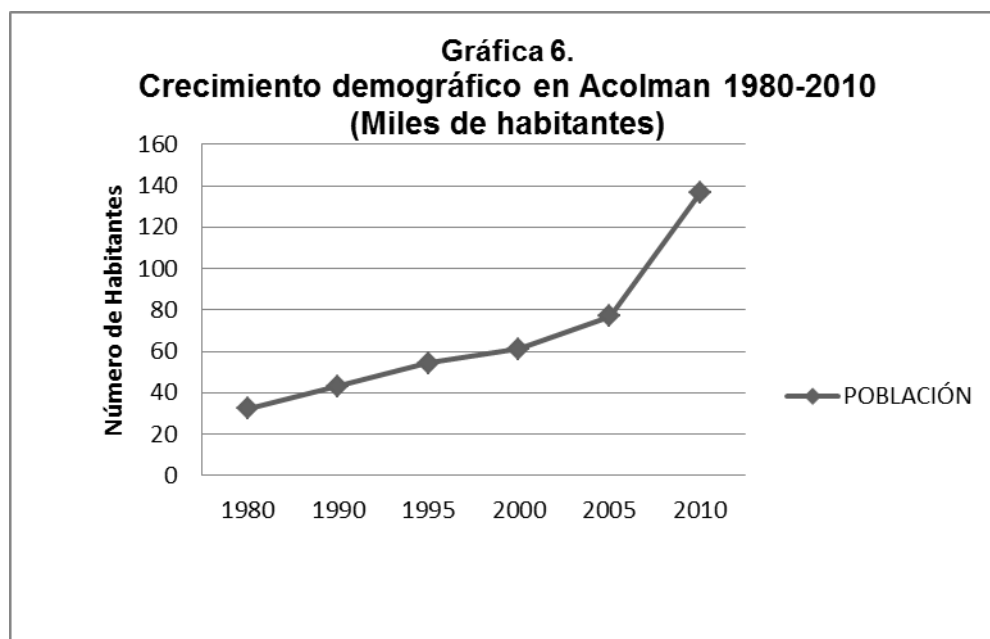
1. San Agustín (Acolman de Nezahualcóyotl).
2. Benito Juárez (Cuanalán)
3. Loma bonita (Cuanalán)
4. Santa Maria de Guadalupe (Cuanalán)
5. Tetexcala (Cuanalán)
6. Pilares (San Mateo Chipiltepec)
7. Loma Linda (San Mateo Chipiltepec)
8. San José (San Bartolo)
9. San Bartolo Chico (San Bartolo)
10. Lomas de Santa Catarina (Santa Catarina)
11. Emiliano Zapata (Santa Catarina)
12. Los Reyes (San Juanico)
13. Radio Faro (Totolcingo)
14. La Laguna (Totolcingo)
15. La Era (Totolcingo)
16. Plan de Guadalupe (Totolcingo)
17. El Olivo (Totolcingo)
18. Los Angeles (Totolcingo)
19. Lázaro Cárdenas (Totolcingo)
20. Ampliación Los Angeles (Totolcingo)
21. La Concepción (Xometla)
22. Quinta Las Flores (Xometla)
23. Anahuac 1 Sección (Tepexpan)
24. Anahuac II Sección (Tepexpan)
25. Chimalpa (Tepexpan)
26. Los Reyes (Tepexpan)
27. Las Brisas (Totolcingo)
28. Santa Cruz (Totolcingo)
29. . Paraje El Faro (Tepexpan)
30. Prados de San Juan (Ejido Santa María Chiconautla, Acolman)
31. Guerrero (Ejido Santa Ma. Chiconautla, Acolman).
32. Pirules (Ejido Santa María Chiconautla, Acolman).

4.2.3. Geografía:

- Tiene una superficie de 86,88 kilómetros cuadrados, que representan el 0.41 por ciento del total estatal.
- Se encuentra sobre terrenos que corresponden a la parte nororiental del Valle de México o la Cuenca de México, ocupa una porción plana, apenas interrumpida con tres elevaciones, que representan el 5% de la superficie del estado.
- Carece de corrientes pluviales, y cuenta con los arroyos de caudal: San José y el San Antonio, comúnmente denominados río Grande y río Chico, que provienen de la traza distribuidora de los manantiales de Teotihuacan.⁵²

4.2.4. Demografía:

La población de Acolman, de acuerdo las cifras publicadas por INEGI en 2010, tiene un total de 136, 558 habitantes: 68, 392 son hombres y 68,166 son mujeres. La siguiente gráfica muestra las características de la población municipal de 1980 a 2010.



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEGI (2010)

⁵² Acolman, en <http://www.acolman.gob.mx/habitantes.html>, febrero 2012.

El crecimiento poblacional en el municipio es considerable. Como lo muestra la gráfica anterior de 2005 a 2010 casi se duplicó el número de habitantes. La dinámica de la Tasa de Crecimiento Media Anual de Acolman (TCAM) de 1980 a 2009 presentó los siguientes cambios:

Cuadro 7. Características de la Población Municipal de Acolman

AÑO	POBLACIÓN	TCAM
1980	32316	4.40%
1990	43276	2.90%
2000	61250	5.80%
2005	77035	8.50%
2009	92536	4.69%

Fuente: Elaboración de la Dirección de Planeación y Transparencia con base en información e INEGI (2005)

Esta dinámica de crecimiento se ha visto modificada seriamente, como producto de la construcción de los conjuntos o unidades habitacionales, tal es el caso de las ubicadas al sur poniente del Municipio:

- Real del Valle y
- Geovillas de Terranova.

La rápida venta y ocupación de estos dos conjuntos ha implicado que en un periodo de tiempo menor a tres años, la población del municipio se incremente en un 63%, lo que ha significado una tasa de crecimiento sostenido del 8.5% entre los años 2000 y 2006. Esta última dinámica de crecimiento empieza a dar a Acolman un peso ligeramente superior respecto a la población total del Estado, que paso del 0.59% en el año 2005, al 0.83%, lo que permite incorporar al municipio en el proceso de crecimiento urbano del Área Metropolitana del Valle de México.

Aún se espera un repunte de la tasa de crecimiento debido a la nueva construcción de unidades habitacionales, en 2010 se construyó Misión de San Agustín, la cual aloja 3000 viviendas, lo que significa un aumento considerable en el número de habitantes del municipio.

Al incorporarse el municipio al proceso de crecimiento urbano debido a su acelerado incremento poblacional, se generan grandes desafíos para el gobierno local, ya que si no cuenta con las capacidades técnicas y financieras para cubrir en su totalidad los servicios públicos, no hay atención oportuna a las necesidades de la población en temas, como:

- Seguridad Pública
- Educación
- Vialidades
- Mercados
- Recolección de basura
- Alumbrado público
- Transporte
- Carreteras

El crecimiento poblacional debe ir acompañado de acciones de gobierno que permitan hacer frente a este fenómeno demográfico.

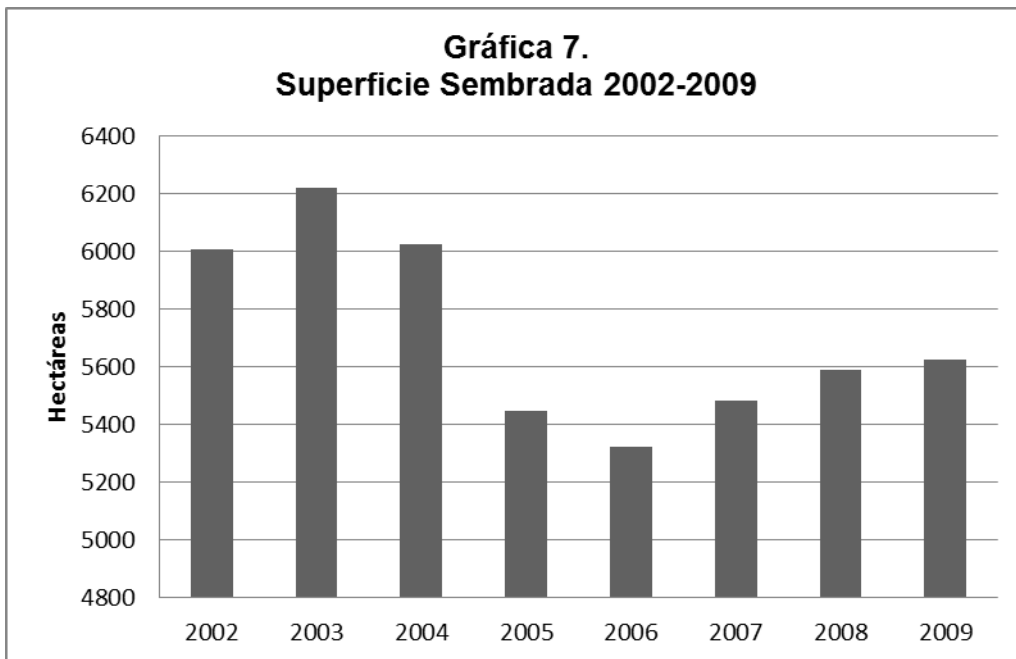
Este escenario representa una oportunidad para direccionar el desarrollo municipal, a mayor población mayores gastos, pero también más fuentes de ingresos al municipio, si se coordina y maneja de forma adecuada, puede traducirse un fortalecimiento municipal, esto no es una tarea sencilla, pues implicará cambios en el manejo, administración, dirección y control de gobierno municipal.

4.2.5. Actividad Económica:

1. Sector Primario:

Actividad agropecuaria:

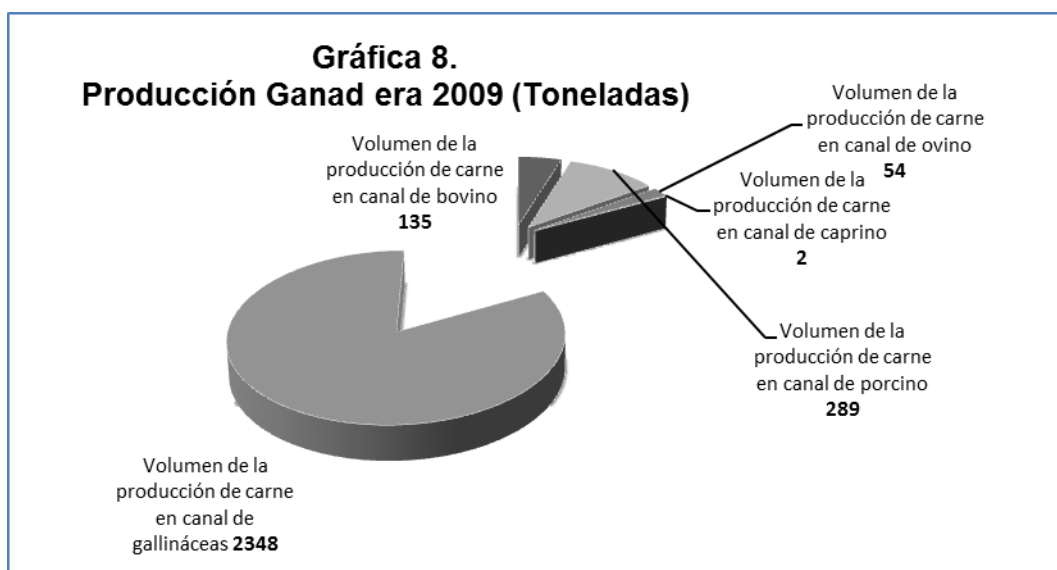
La actividad agropecuaria se enfoca principalmente en la agricultura de temporal, los cultivos más importantes son: alfalfa, avena forrajera, cebada, frijol, maíz, trigo y nopal tunero.



Fuente: Elaboración propia, con base al Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, INEGI 2009

Las hectáreas destinadas a las siembra están en constate disminución, como lo muestra la gráfica, algunos terrenos se transformaron en pastizales u otros vendidos para la construcción de conjuntos habitacionales, o por falta de recursos no son productivos.

El municipio en producción ganadera presenta la siguiente dinámica:



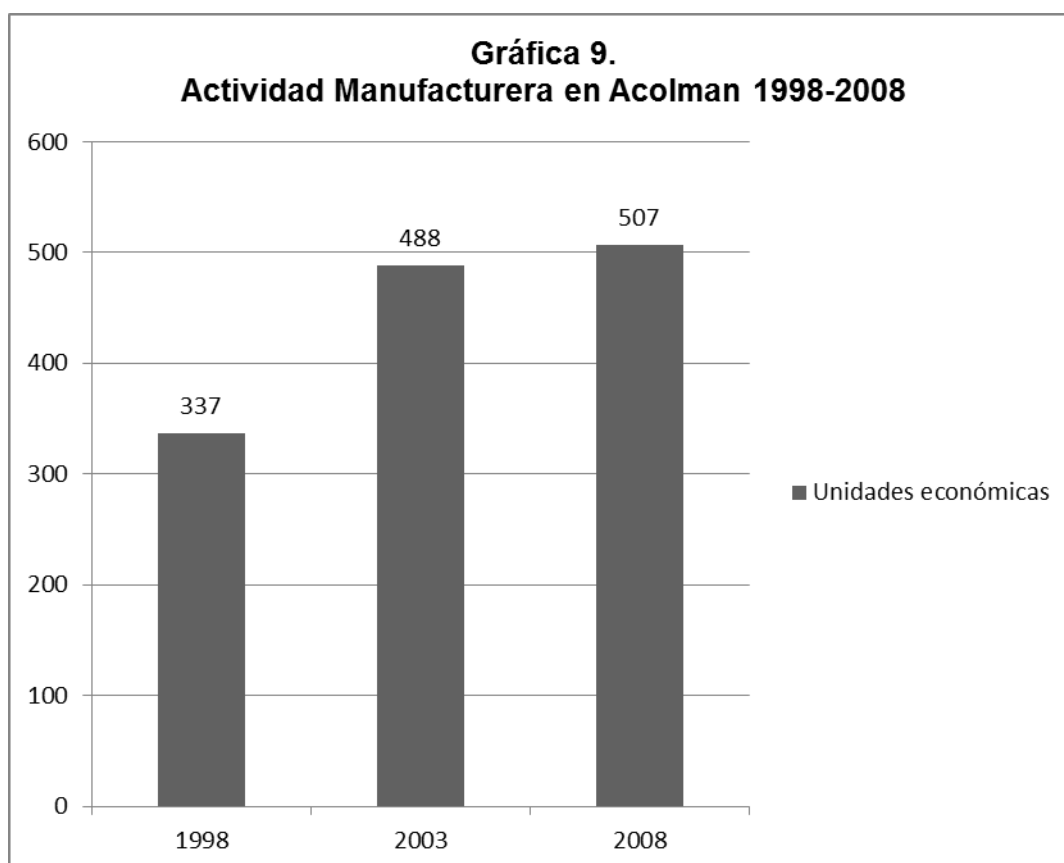
Fuente: Elaboración propia, con base al Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, INEGI 2009

Su mayor volumen de producción es la carne gallinácea, seguida de la carne de origen porcino, como puede identificarse en la gráfica 8.

2. Sector Secundario:

Actividad Manufacturera

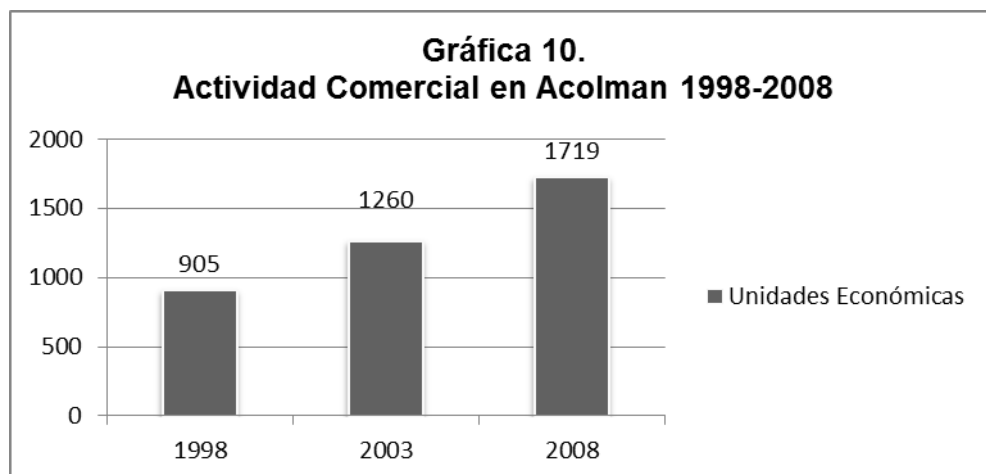
La industria manufacturera representa la principal rama de actividad en el municipio.



Fuente: Elaboración propia, con base al Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, INEGI 2009

Con 507 unidades económicas en 2008, emplea alrededor de 3261 personas, y las principales actividades son las relacionadas con las sustancias químicas, producción de derivados del petróleo: carbón, hule y plástico; y, la elaboración de productos alimenticios y bebidas.

3. Sector Terciario



Fuente: Elaboración propia, con base al Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, INEGI 2009

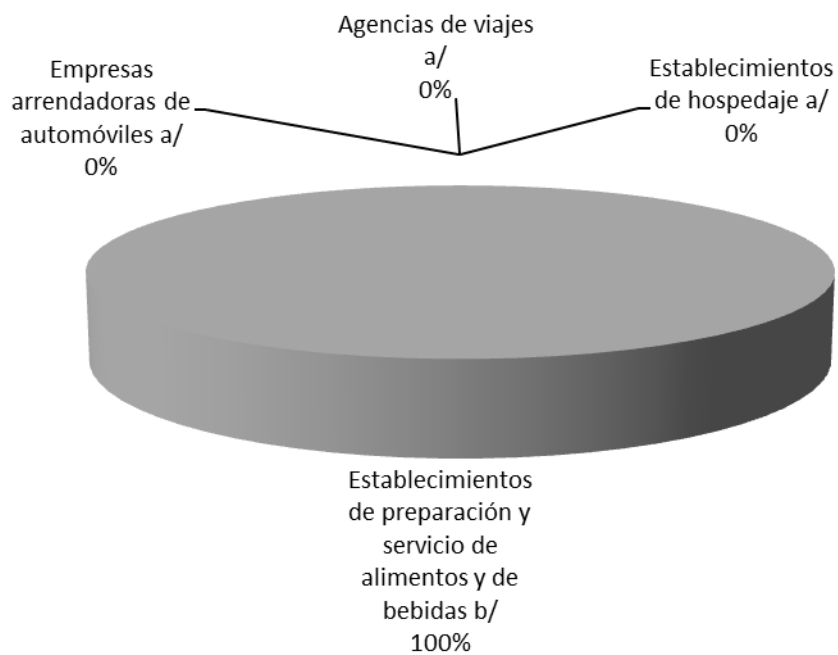
4.2.6. Comercio:

La actividad comercial es débil, caracterizándose por un comercio no especializado, que ocupa muy poco personal. Es un comercio muy pequeño, disperso, dirigido al tipo de bienes a ofrecer y orientado a un mercado zonal o de barrio. La gráfica anterior muestra un incremento en las unidades económicas relacionadas al comercio, por lo cual es importante crear las condiciones necesarias para consolidar este sector económico.

Infraestructura y afluencia turística:

Acolman, es parte de los Pueblos Mágicos y con Encanto, programa que impulsó la Secretaría de Turismo, para resaltar y preservar la autenticidad y carácter pintoresco, poniendo en valor los atractivos turísticos y riqueza cultural de estos lugares. La infraestructura y actividades relacionadas a la atención turística en el municipio presentan la siguiente situación:

Gráfica 11.
Establecimientos con Categoría Turística 2009



Fuente: Elaboración propia, con base al Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos, INEGI 2009

La gráfica 11 muestra que no se tiene la infraestructura adecuada para dar atención a los turistas que visiten el municipio. Acolman cuenta con diversos centros turísticos y parques ecológicos, que representan un fuente de ingresos y comercio importante, si se potencializa el turismo traerá consigo un sinnúmero de beneficios para el gobierno y habitantes del municipio.

4.2.7. Servicios Públicos:

De acuerdo a lo que establece Plan Municipal de Desarrollo Acolman 2009-2012, la situación en materia de prestación de servicios públicos en el municipio, se describe a continuación:

1. Agua Potable:

En el municipio existen 59 pozos, de los cuales, 28 son de uso urbano y 31 para el riego agrícola. La administración de los pozos de uso urbano, se distribuye de la siguiente forma:

- 1 es administrado por el municipio el cual pertenece a la colonia Granjas Familiares, ubicada al norte de Tepexpan.
- 27 pozos restantes son administrados por particulares, ya que inicialmente fueron concesionados para uso de riego a los ejidos y actualmente se utilizan para abastecer de agua potable a las colonias y pueblos, como propiedad comunal están administrados por órganos locales.

Al ser administrados por órganos locales, se han manifestado problemas en los funcionamientos del sistema de agua potable:

- Desconocimiento en materia de clorificación del agua.
- Fugas
- Deficiencias técnicas y administrativas
- No existen cuotas por el agua utilizada, se cobra mediante cuotas fijas anuales o semestral.
- Personal no capacitado en cuanto a tarifas, medición, facturación, cobranzas y calidad de servicio

Es sistema de agua potable, es una fuente importante de recursos municipales, por lo cual hacerlo eficiente representa un reto para el autoridades locales, se debe subsanar cada una de las anteriores problemáticas, con la finalidad de evitar fuga de ingresos, de aquellos contribuyentes que demandan un calidad en el servicio equiparable con las cuotas y tarifas establecidas.

2. Drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales

Casi el 92% de las comunidades cuentan con el servicio, debido al surgimiento de nuevas colonias y asentamientos irregulares, no se cubre la totalidad del servicio.

Para el tratamiento de aguas residuales y según lo establecido en el Bando Municipal de Acolman 2011, se creó el Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento de Aguas Residuales del Municipio de Acolman (O.D.A.P.A.S.A.), que tendrá como responsabilidad la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, sus funciones son:

- Administrar y conservar este servicio;
- Construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica;
- Planear y programar los servicios de suministro de agua potable y de aguas residuales.
- Revisar y autorizar, las conexiones de drenaje y el cobro se efectuará de acuerdo al código financiero.⁵³

La creación de dicho organismo es un avance significativo en la preocupación del gobierno municipal por dar atención oportuna a este servicio. Cuenta con una Coordinación Operativa y de Mantenimiento para las plantas tratadoras de agua, los pozos, los cárcamos, tanques elevados de agua potable y las pipas de agua potable y tratada.

3. Alumbrado Público:

Dentro del territorio municipal se ubica la Termoeléctrica Jorge LukeG, generadora de energía eléctrica para la Zona Metropolitana. El nivel de cobertura del servicio eléctrico se eleva al 93.7 % de las viviendas registradas en el II Censo de Población y Vivienda del año 2005. El déficit se localiza en los asentamientos irregulares.

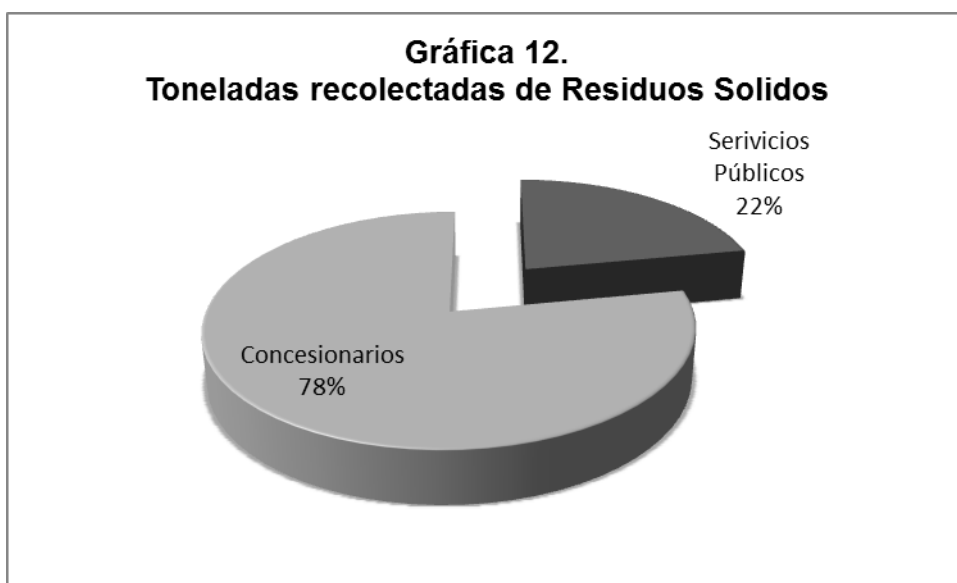
⁵³ Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del H. Ayuntamiento de Acolman, p. 77, Artículo 203.

El alumbrado Público existe en el 90% de las comunidades, sin embargo opera en malas condiciones, debido a que no se le da mantenimiento, presentando constantes fallas.

4. Recolección, tratamiento y disposición de residuos:

El Gobierno del Municipio de Acolman, no cuenta con un sistema propio de recolección y procesamiento de desechos sólidos. La recolección de desechos se realiza en su mayoría por concesionarios y para su procesamiento depende de los tiraderos de los municipios de Netzahualcóyotl y Ecatepec.

Se recolectan en promedio 50 toneladas diarias de basura de las cuales, el 22% es recolectada por Servicios Públicos del municipio, en escuelas, centros de salud, parques y avenidas principales, el 78% restantes referente a la basura de los domicilios, es recolectada por concesionarios particulares.



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal Acolman 2009-2012

El problema de los residuos, se debe principalmente a:

- Crecimiento poblacional sin planeación lo que trae consigo la generación de mayores cantidades de residuos.

- No cuenta con un basurero municipal lo que ha llevado a que surjan tiraderos clandestino al aire libre, que trae consigo:
 1. Gran contaminación puesto que la basura no recibe ningún tipo de tratamiento lo que genera la proliferación de fauna nociva, que representa un peligro para la salud.
 2. Malos olores lo cual representa contaminación del aire.
 3. Frecuentes incendios ocasionados por la temperatura de los desechos, lo que produce grandes cantidades de gas metano que ocasiona fuegos prolongados.
 4. El terreno que se utiliza como basurero, queda inservible debido a que se destruye la capa vegetal que lo cubría originalmente.

El gobierno de Acolman no cuenta con la capacidad para llevar por sí mismo el servicio de recolección de basura, por eso lo concesiona, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 131, en el cual se menciona que para que un servicio público sea concesionado, debe haber una determinación por el ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo un servicio o la conveniencia de que lo preste un tercero.

Al concesionar un servicio se busca mejorar su prestación, no significa deslindarse de una responsabilidad, sin embargo en Acolman no existen indicadores para determinar la eficiencia de cómo estas concesionarias están llevando a cabo sus servicios. Ya que los camiones de basura están en pésimas condiciones, no cumplen con la ruta establecida, dejan de pasar días o hasta semanas por las diversas colonias, o hay lugares donde el camión no pasa lo que genera que la gente quemé su basura.

Es necesario analizar la normatividad por la cual se establecen estas concesiones, porque si existe algún incumplimiento, el municipio tiene la capacidad normativa de revocar la concesión, plasmada en el artículo 132 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

4.1.7 Educación

El Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 de Acolman en materia de educación menciona la existencia de planteles escolares de educación básica y media superior con un total de 31,721 alumnos. La demanda educativa de la población está cubierta en un 97%, lo que significa que las personas con necesidad de educación básica asisten a la escuela.

Retos

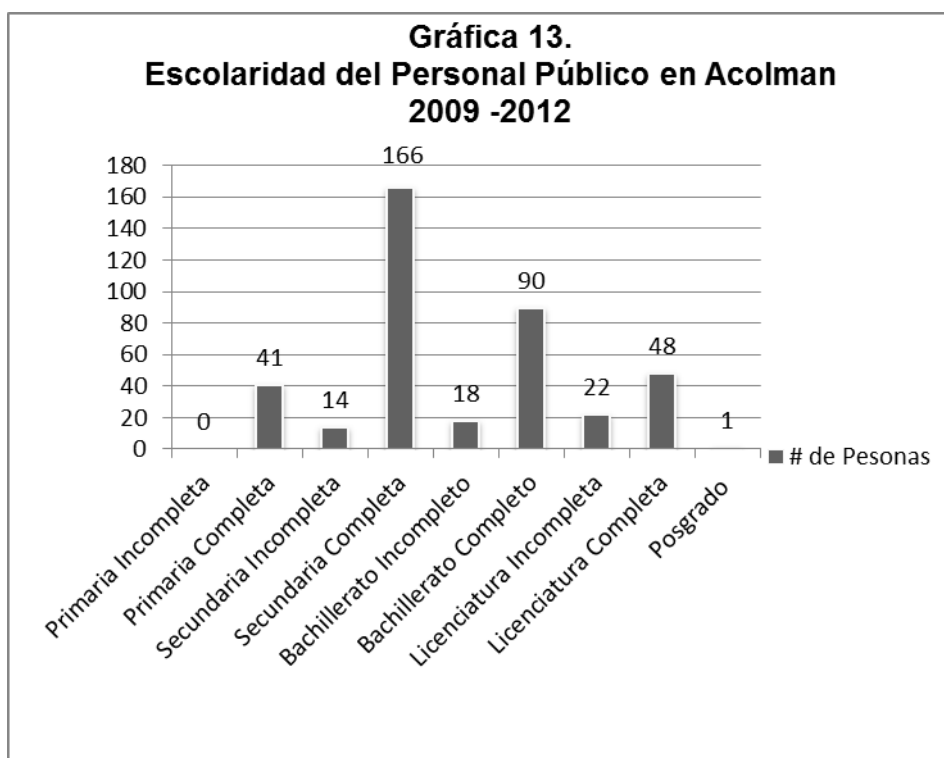
1. Creación de universidades en el territorio municipal.
2. Disminuir el porcentaje de población que no asiste a la escuela.
3. Que el crecimiento demográfico de Acolman este acompañada de una política educativa que permita contar con las instalaciones, materiales, personal y servicios para garantizar el derecho a la educación.

4.1.8 Gobierno municipal

- **Manuales de organización y Procedimiento**

Para el correcto funcionamiento de la estructura administrativa municipal, el gobierno de Acolman tiene como reto reglamentar los procedimientos y generar los manuales de organización que permitirán definir las funciones y responsabilidades de las unidades administrativas, los que hoy en día son inexistentes.

- **Profesionalización de sus servidores públicos**
- El tener personal profesional con vocación de servicio, es un reto de los gobiernos municipales, en Acolman el perfil de su personal es el que se refleja claramente en la gráfica 13:



Fuente: Elaboración propia, con base en el Plan de Desarrollo Municipal Acolman 2009-2012

La escolaridad del personal público de las diversas áreas del municipio de Acolman, en su mayoría es de secundaria completa, sólo 48 personas tiene licenciatura, este resultado como lo refleja la gráfica, motiva a establecer mecanismos de profesionalización de los servidores públicos municipales, para contar con el personal capacitado y profesional en el área que este laborando.

Lo que traería como efecto la buena organización, administración y dirección de las áreas que integran el gobierno municipal. De igual forma el tener personas profesionales de cerca en el quehacer gubernamental, permitiría construir políticas y programas, con ideas innovadoras de gran calidad, sustentadas en investigaciones y estudios sobre el contexto del municipio y las necesidades que tiene la población.

El diagnóstico realizado nos muestra una imagen clara del municipio de Acolman, de lo que está hecho, de lo que hay que mejorar y lo que aún queda por hacer, como:

- Control del crecimiento demográfico
- Consolidar y potencializar su actividad económica en los tres sectores.
- Mejorar el Sistema de Agua Potable y el de recolección de residuos sólidos.
- Cambios en la administración interna municipal.

Son retos que tienen una relación directa con el funcionamiento de la hacienda pública municipal, su buena administración, impactan directamente en la capacidad recaudatoria del municipio.

Con este escenario podemos decir que la hacienda pública municipal está correlacionada con todas las áreas, sectores, personal y acciones del gobierno, si se pretenden establecer medidas para fortalecerla, se debe conocer a detalle el funcionamiento del municipio, para identificar lo que se debe mejorar y podría ayudar en esta tarea.

En el siguiente apartado se analizará a detalle la situación de la hacienda pública municipal de Acolman, para identificar sus fuentes de ingreso y la orientación del gasto, con la finalidad de establecer una propuesta que permita fortalecer esta área sustancial del gobierno municipal.

4.3. Situación de la Hacienda Pública del Municipio de Acolman

Se analizará la dinámica y constitución de la Hacienda Pública Municipal de Acolman en diferentes periodos fiscales de 2009 a 2012. Para identificar sus fuentes de ingreso, su orientación del gasto, y las problemáticas que se presentan en los siguientes rubros:

- a) Recaudación de ingresos propios
- b) Dinámica frente a las participaciones estatales y federales
- c) Gasto corriente
- d) Gasto de inversión

4.3.1. EJERCICIO FISCAL 2009

Derivado del análisis del Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal 2009, los ingresos y egresos del Municipio de Acolman muestran el siguiente comportamiento:

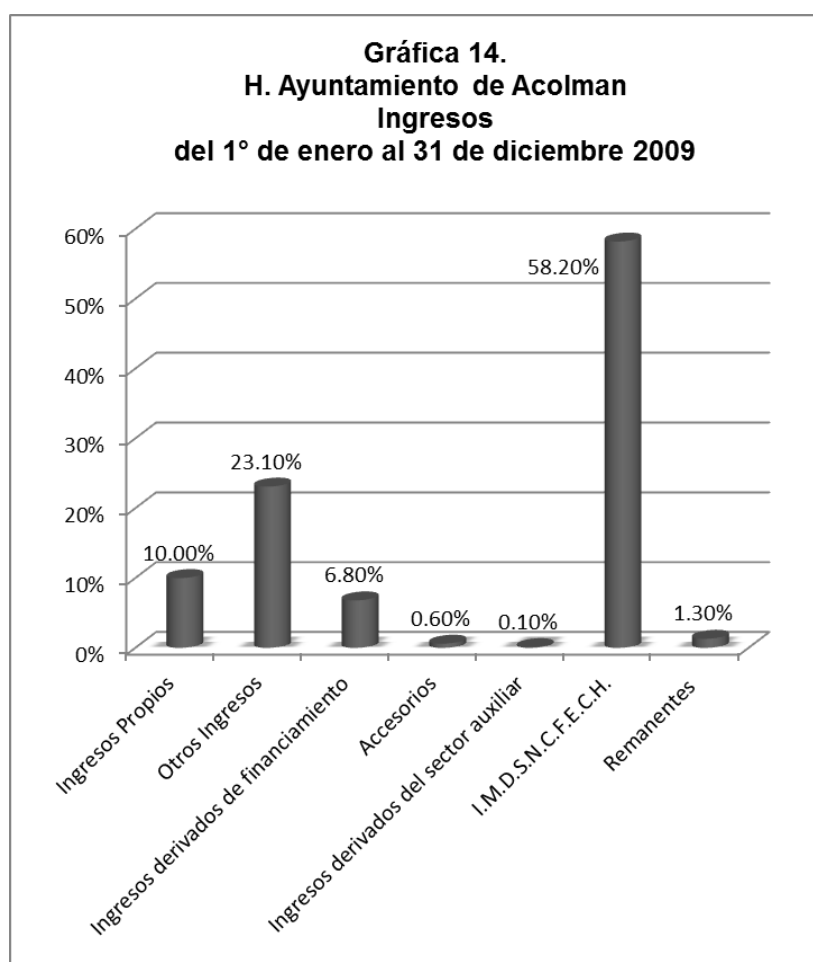
4.3.1.1 INGRESOS:

- El ingreso real recaudado fue de 187, 341,148 pesos, esta cantidad es inferior a lo que se planeó obtener por 11 millones 878 mil 234 pesos que representa el 6.0 por ciento, debido a una recaudación menor en los conceptos Predial, Espectáculos Públicos y en los Productos.
- Dentro de los “Ingresos Propios” la fuente de mayor recaudación fueron los Impuestos con 10 millones 101 mil 642 pesos y Derechos con 4 millones 930 mil 647 pesos.
- En los Ingresos Federales el rubro de mayor índice de recaudación fueron las Participaciones (Ramo 28) con 57 millones 822 mil 916 pesos.

Fuentes de Ingresos 2009:

La gráfica 16 permite identificar los siguientes puntos:

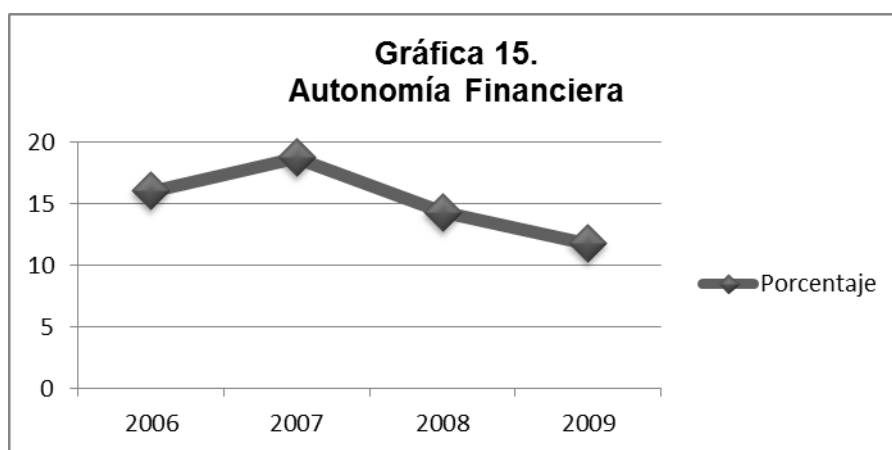
1. El municipio de Acolman depende en su mayoría de las Participaciones y Aportaciones Federales y Estatales con 58.2 por ciento de los ingresos totales.
2. La recaudación de ingresos propios es débil representa sólo el 10% de los ingreso totales.
3. El 23.1% derivado de “otros ingresos” provienen principalmente del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM) y del Gasto de Inversión Sectorial (GIS).



Fuente: Elaboración propia con base a la Cuenta Pública Municipal del Acolman, OSFEM, 2009.

Es claro que las autoridades municipales no han impulsado acciones específicas que permitan aumentar la recaudación de ingresos propios, la gráfica anterior permite observar que las responsabilidades que tiene el gobierno son atendidos a través de los ingresos federales y estatales, convirtiéndose en elemento pasivo y dependiente de estos recursos.

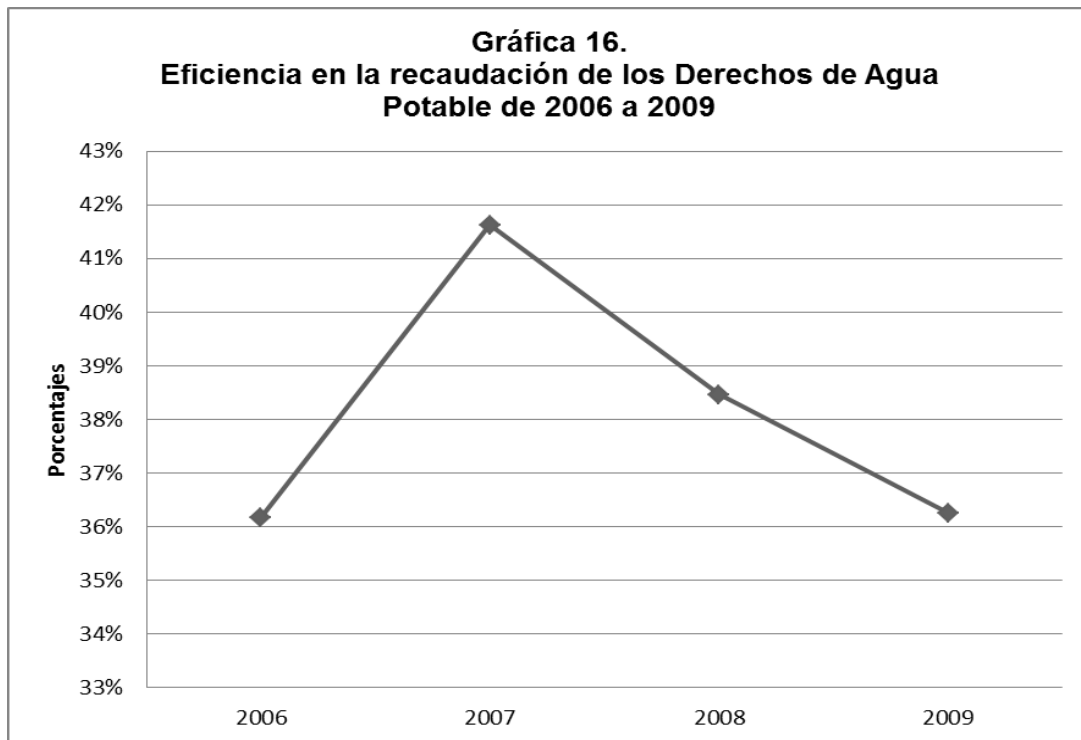
Debido a este escenario la autonomía financiera del municipio es prácticamente nula, como lo muestra la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con base a la Cuenta Pública Municipal del Acolman, OSFEM, 2009.

Como se observó en la gráfica 15, Acolman al no tener una autonomía financiera, no cuenta con la capacidad de sí mismo solventar su gasto corriente, y mucho menos pensar en poder atender las demandas y necesidades de la población.

En cuestión de prestación de servicios públicos y como se identificó en el diagnóstico municipal el problema del sistema de agua potable es severo y ha repercutido en los ingresos, pues la recaudación por Derecho de Agua Potable es insuficiente, lo que refleja la ausencia de estrategias adecuadas para solventar dicha problemática.



Fuente: Elaboración propia con base a la Cuenta Pública Municipal del Acolman, OSFEM, 2009.

La gráfica 15 nos muestra que la recaudación desde 2007 ha ido en constante picada, se tiene que hacer un análisis de qué se hizo entre 2006-2007 que permitió un crecimiento considerable, y si es posible retomar acciones o emprender otras, para contrarrestar este problema, como revisar la normatividad que rige el sistema de agua municipal, ajustar tarifas, modificar su estructura orgánica, etc.

4.3.1.2. EGRESOS

Cuadro 8. Estado Comparativo Presupuestal de Egresos 2009.

H. AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN							
ESTADO COMPARTIVO PRESUPUESTAL DE EGRESOS 2009							
Concepto	Egreso Real 2008	Presupuestado	Egreso real 2009	Variación Presupuestal		Variación de 2009-2008	
	\$	\$	\$	\$	%	\$	%
SERVICIOS PERSONALES	51,109,039	58,246,718	55,657,983	-2,385,042	-4.4	4,548,944	8.9
MATERIALES Y SUMINISTROS	5,181,054	5,500,500	5,704,193	203,693	3.7	523,139	10.1
SERVICIOS GENERALES	15,186,950	13,496,666	19,633,323	6,136,657	45.5	4,446,373	29.3
SUBSIDIOS, TRANSFERENCIAS, PREVISIONES ECONÓMICAS	35,611,620	31,412,000	21,093,929	-10,318,071	-32.8	-14,517,691	-40.8
BIENES MUEBLES E INMUEBLES	1,037,303	496,000	1,374,140	878,140	177.0	336,837	32.5
OBRAS PÚBLICAS	54,666,933	84,386,593	83,678,377	1,002,528	-1.2	29,011,444	53.1
DEUDA PÚBLICA	4,664,179	6,386,593	10,160,515	4,773,922	88.6	5,496,336	117.8
TOTAL	167,457,078	199,219,382	197,302,460	-1,916,922	-1	29,845,382	17.8

Fuente: Cuenta Pública Municipal de Acolman, OSFEM, 2009.

Al analizar el Estado Comparativo Presupuestal de Egresos se observó:

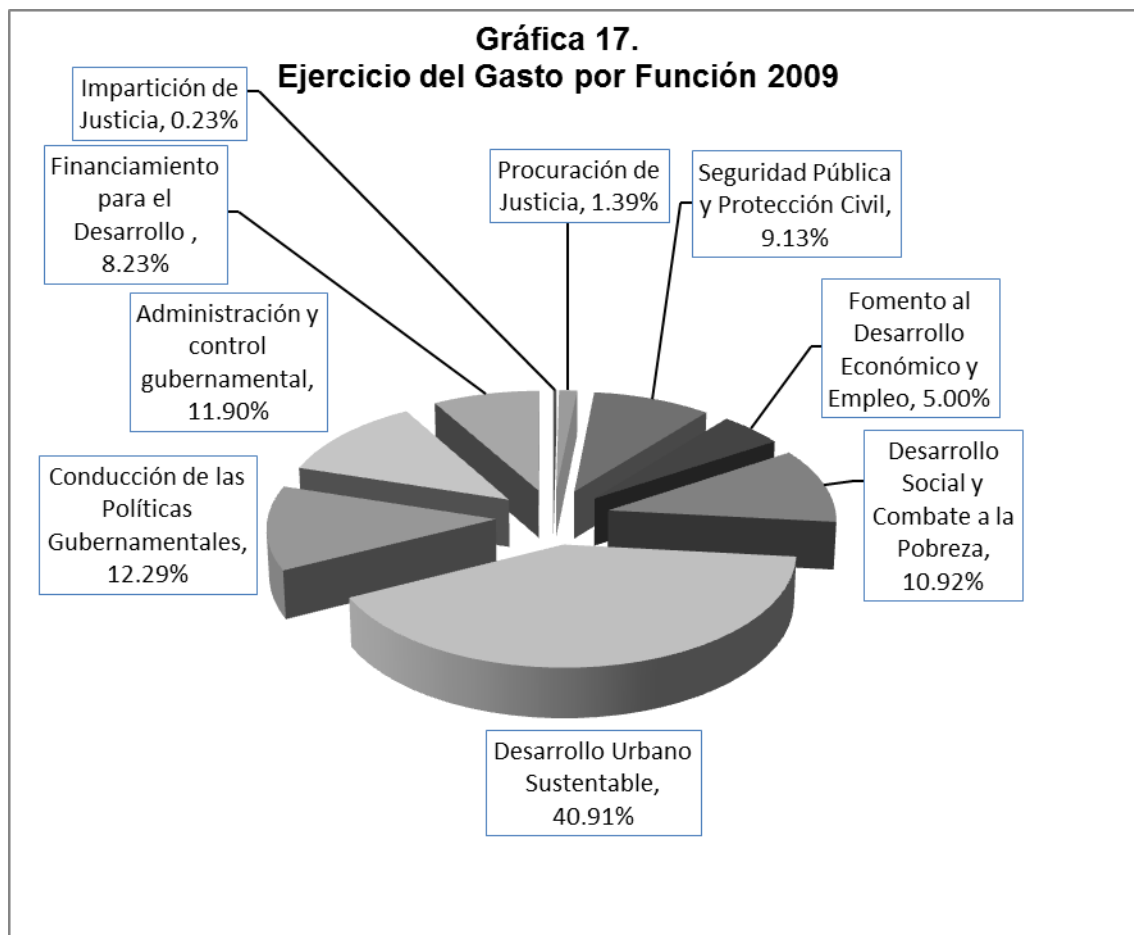
- El egreso ejercido fue inferior al presupuestado por 1 millones 916 mil 922 pesos, que representa un 1 por ciento. Variación corresponde al subejercicio en los rubros de Obras Públicas y Servicios Personales. El egreso real es mayor al ingreso recaudado por 9 millones 916 mil 312 pesos.
- El Gasto Corriente (servicios personales + materiales y suministros+ servicios generales) comprende el 41% de los egresos municipales.
- 78% de los recursos asignados en el concepto de Servicios Personales se aplican a Remuneraciones al personal de carácter permanente.⁵⁴

⁵⁴ Estado Comparativo de Egresos 2009

- Dentro del concepto de Materiales y Suministros el 60% de los ingresos asignados se aplica en gasto por combustibles, lubricantes y aditivos.⁵⁵
- En Servicios Generales el 19.7% del presupuesto asignado se aplica a gasto por difusión, información y ceremonial. De igual forma dentro de este rubro se gastó un 40% más de lo presupuestado.⁵⁶
- En Deuda Pública se gastó 88.6% más de lo presupuestado.

Orientación del Gasto Público 2009:

La orientación del gasto puede representarse de acuerdo a la función a la que se le fue asignado:



Fuente: Programas Municipales 2009

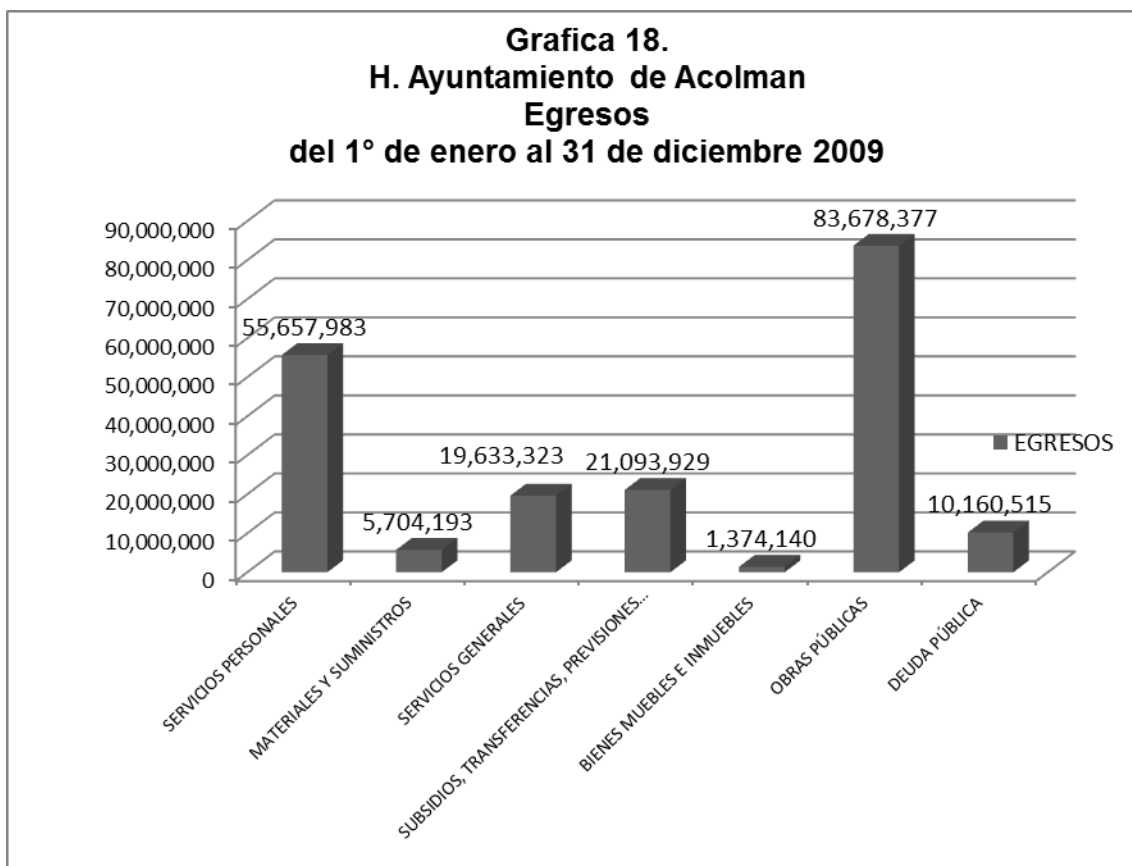
⁵⁵ Ibídem.

⁵⁶ Ibídem.

En cuestión de función, se aplican mayores ingresos al Desarrollo Urbano y Sustentable con un 40.91% de los ingresos totales. Las actividades que se involucran en el Desarrollo Urbano, y con base en el informe de gobierno 2009, son:

- Actividades de limpieza
- Recuperación de áreas verdes
- Bacheo
- Alumbrado público
- Limpieza de coladeras y alcantarillado
- Mejora a la imagen urbana de casas y cuadras pintándolas de manera tradicional.⁵⁷

De forma general, se puede observar en las siguientes gráficas que en Obra Pública se va la mayor parte de los recursos el 42.4% de los mismos, seguido con el aplicado en Gastos Personales con un 28.2%.



Fuente: Elaboración propia con base a la Cuenta Pública Municipal del Acolman, OSFEM, 2009.

⁵⁷ Primer Informe de Gobierno 2009

El Ejercicio de los ingresos federales, según el informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2009, se orientan de la siguiente forma

- **Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) :**
 - Del total del presupuesto asignado se ejerció el 100 por ciento en Obras Públicas.

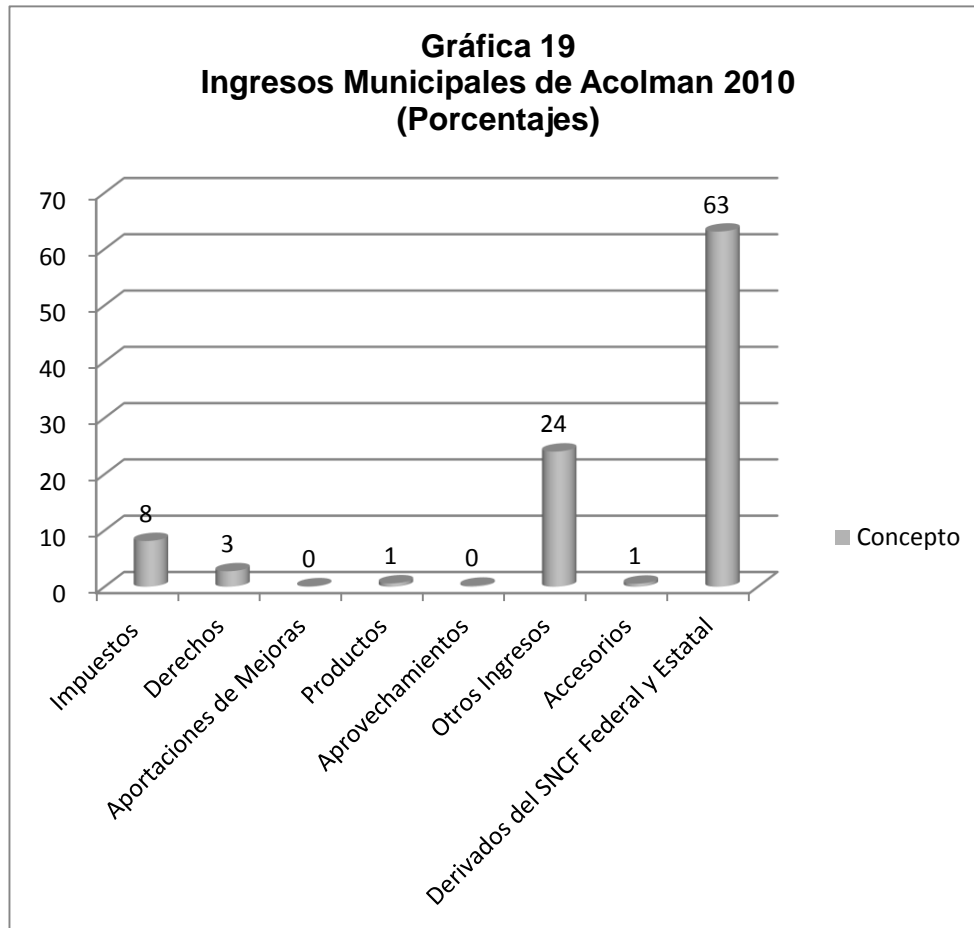
- **Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF):**
 - Del total del presupuesto el 48.3 por ciento se aplicó en Obras Públicas
 - El 32.3% se aplicó en Servicios Personales.
 - El 13. 1% en Deuda Pública
 - El 4 % en Materiales y Suministros

Estos fondos son una de las principales fuentes de ingreso con la que cuenta el municipio, para invertirlo en obra pública y solventar servicios personales,

4.3.2. EJERCICIO FISCAL 2010

4.3.2.1. INGRESO

Los ingresos del municipio durante 2010, presentaron las siguientes características:



Fuente: Elaboración propia, con base al Presupuesto Ejercicio Fiscal 2010.

- Los ingresos derivados del Sistema de Coordinación Fiscal y el Estatal de Coordinación Fiscal, representan el 63% de los ingresos totales.
- Los recursos derivados de otros ingresos donde entran: los recursos por programas estatales como lo es el GIS y el PAGIM, etc., representan el 24% de los ingresos totales.
- De acuerdo a los montos determinados en su presupuesto de ingresos 2010, el municipio de Acolman vive de los ingresos

derivados del sistema de coordinación fiscal federal y estatal, y de recursos por programas estatales. Puesto que en conjunto representan el 87% de los ingresos totales del municipio.

- El municipio tiene una recaudación débil en ingresos propios, puesto que en conjunto estos sólo representan el 13 % de la recaudación total
- Los impuestos son la principal fuente de ingresos propios lo que genera un 8.1% de los ingresos totales. Sin embargo su representación porcentual respecto a los ingresos totales es muy baja.

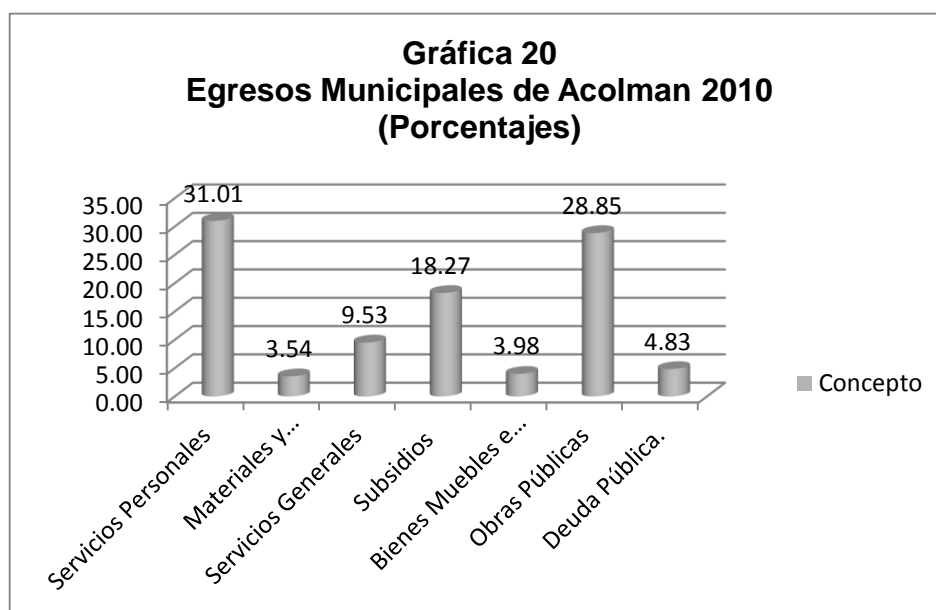
Esta especificación de los ingresos municipales puede corroborarse con la Carátula del Presupuesto de Ingresos 2010. Adicionalmente en el Estado Comparativo Presupuestal de Ingresos de 2010, se puede desglosar la siguiente información, respecto a la dinámica de los ingresos municipales de Acolman durante este periodo Fiscal:

- El concepto que aporta mayores ingresos dentro del Impuesto, es el Predial, su recaudación representa el 61% de los ingresos recaudados por impuestos.
- En cuestión de Derechos aportan mayores ingresos prestación de servicios de autoridades fiscales o administrativas, así como agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento.
- Aportaciones de Mejora, Productos y Aprovechamientos representan en conjunto tan solo el 1.45% del ingreso total percibido.
- Existe una variación significativa en el Capítulo 07 de “Otros Ingreso”, en la caratula del Presupuesto de Ingresos 2010 establecen una percepción de \$43, 599,897.36 lo que representa el 24% de los Ingresos Totales. Sin embargo en el Estado Comparativo Presupuestal de

Ingresos 2010 establece para este mismo capítulo un ingreso de \$9, 816, 447.54 es decir solo el 5.4. % del ingreso total.

- En el Capítulo 11 “Ingreso Municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal” también existen variaciones. En la caratula del Presupuesto de Ingresos 2010 establece que por este concepto se percibe un total de \$ 114,554.916.18 que representa el 63% del ingreso total. Sin embargo en el Estado Comparativo Presupuestal de Ingresos 2010 establece que se reciben \$148,338, 366.06 por este concepto, y representa el 81.7% de los ingresos totales del municipio.

4.3.2.2. EGRESOS 2010



Fuente: Elaboración propia, con base al Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2010.

Si se analiza el presupuesto de egresos municipales 2010 se pueden establecer las siguientes observaciones:

- En el gasto corriente del municipio se engloban el capítulo de servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales

que en conjunto suman la cantidad de \$ 80, 025, 020, la cual representa el 44.08% de los gastos totales del municipio.

- Del total de los recursos destinados a Servicios personales, un 75% de ellos está contemplado para el pago de Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente
- Lo destinado a subsidios, apoyos, transferencias, erogaciones y pensiones representa el 18.26% del gasto total. Y 65% de los ingresos destinados a este capítulo se destinan a subsidios y apoyos a los sectores productivos social y privado.
- Y los recursos designados en proyectos de inversión, se engloban bajo el concepto de obra pública y bienes muebles e inmuebles, los cuales representan 32.82% del gasto del municipio.
- En materia de pago de deuda se le asigna el 4.83% de las erogaciones totales del municipio.

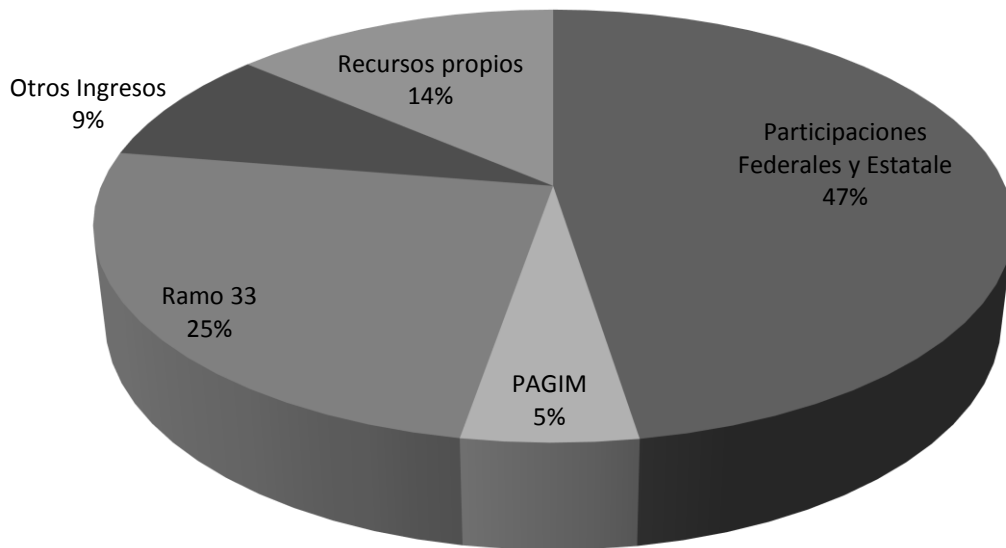
Con lo expuesto podemos observar que el gasto corriente supera el gasto de inversión que está generando el municipio, lo cual repercute de forma directa en la capacidad del gobierno para generar obras y proyectos que se deriven en fuentes de recursos.

4.3.3. EJERCICIO FISCAL 2011

4.3.3.1. INGRESOS

De acuerdo al Informe sobre la Cuenta Pública Municipal de Acolman del 2011 la dinámica en la recaudación de ingresos es la siguiente.

Gráfica 21
H. Ayuntamiento de Acolman,
Ingresos totales del 1º de enero al 31 de diciembre de 2011

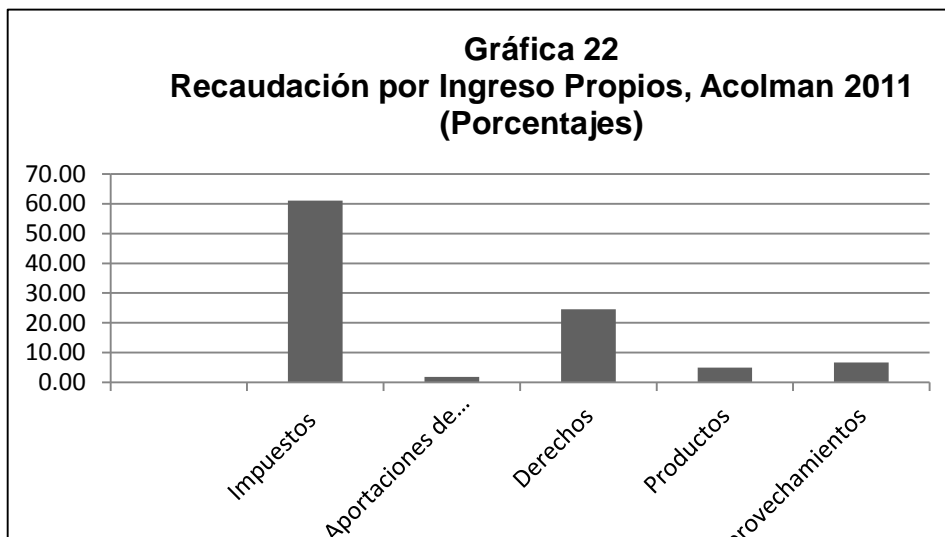


Fuente: Cuenta Pública Municipal de Acolman, OSFEM, 2011.

La gráfica nos muestra que la principal fuente de ingresos provienen de las participaciones federales y estatales representando el 47% del total de los ingresos recaudados, por el contrario vemos que los recursos provenientes de ingresos propios son muy pocos representan sólo el 14%, por eso una de las recomendaciones que se establece en el Informe de la Cuenta Pública de Acolman de 2011 es que el municipio “ (...) fortaleza sus políticas de recaudación, con el fin de disminuir el grado de dependencia de las participaciones y aportaciones”⁵⁸

Por otra parte analizando la caratula del presupuesto de ingresos 2011 se pueden establecer la recaudación por impuestos es la fuente más importante de los ingresos propios municipales como lo muestra la siguiente gráfica:

⁵⁸ Informe de la Cuenta Pública de Acolman 2011, OSFEM, p. 170



Fuente: Elaboración propia, con base al Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2011

De acuerdo al comportamiento de las atribuciones municipales durante el 2011 los principales impuestos por el cual el municipio obtiene ingresos son los siguientes:

- El Predial representa el 37.5% de los impuestos recaudados en 2011.
- Sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmueble representa el 42.5% posicionándose como de las principales fuentes de ingresos en tema de impuestos.

4.3.3.2. EGRESOS:

De acuerdo al Informe de la Cuenta Pública de Acolman 2011 el ejercicio del gasto público se realizó de acuerdo a los siguientes conceptos:

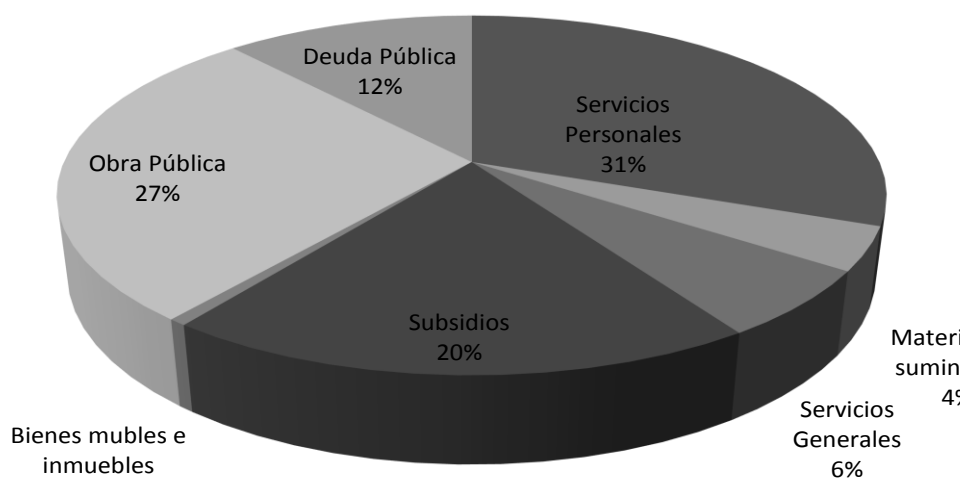
Cuadro 9. Estado del Ejercicio del presupuesto 2011

Municipio de Acolman		
Estado del Ejercicio del presupuesto 2011 (miles de pesos)		
Concepto	Presupuesto de Egresos Modificado 2011	Presupuestos de Egresos Ejercidos 2011
Servicios personales	65,718.9	61,699.5
Materiales y suministros	9,848.3	7,827.2
Servicios generales	15,760.1	12,387.6
Subsidios	36,923.6	12,387.6
Bienes muebles e inmuebles	2,848.0	1,267.6
Obras Públicas	34,517.6	55,478.5
Deuda Pública	23,772.3	23,355.8
TOTAL	189,388.8	201,517.2

Fuente: Cuenta Pública Municipal de Acolman, OSFEM, 2011.

Los porcentajes del gasto ejercido en cada concepto nos permiten ver cuál es su dinámica frente al gasto total:

Gráfica 23
H. Ayuntamiento de Acolman,
Egresos totales del 1º de enero al 31 de diciembre de 2011



Fuente: Cuenta Pública Municipal de Acolman, OSFEM, 2011.

Debido al panorama que nos permite visualizar la gráfica anterior el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México en su informe de la Cuenta Pública 2011 recomienda “(...) que el municipio dirija su Gasto al cumplimiento de su Plan de Desarrollo Municipal”⁵⁹, esto debido a que el gasto corriente es la principal aplicación del gasto público.

Estas observaciones nos permiten identificar una baja capacidad recaudatoria, una orientación del gasto hacía conceptos englobados en el gasto corriente y aun ejercicio de los recursos que está por arriba de los ingresos que percibe el municipio.

⁵⁹ *Ibíd*em, p.176

4.3.4. EJERCICIO FISCAL 2012

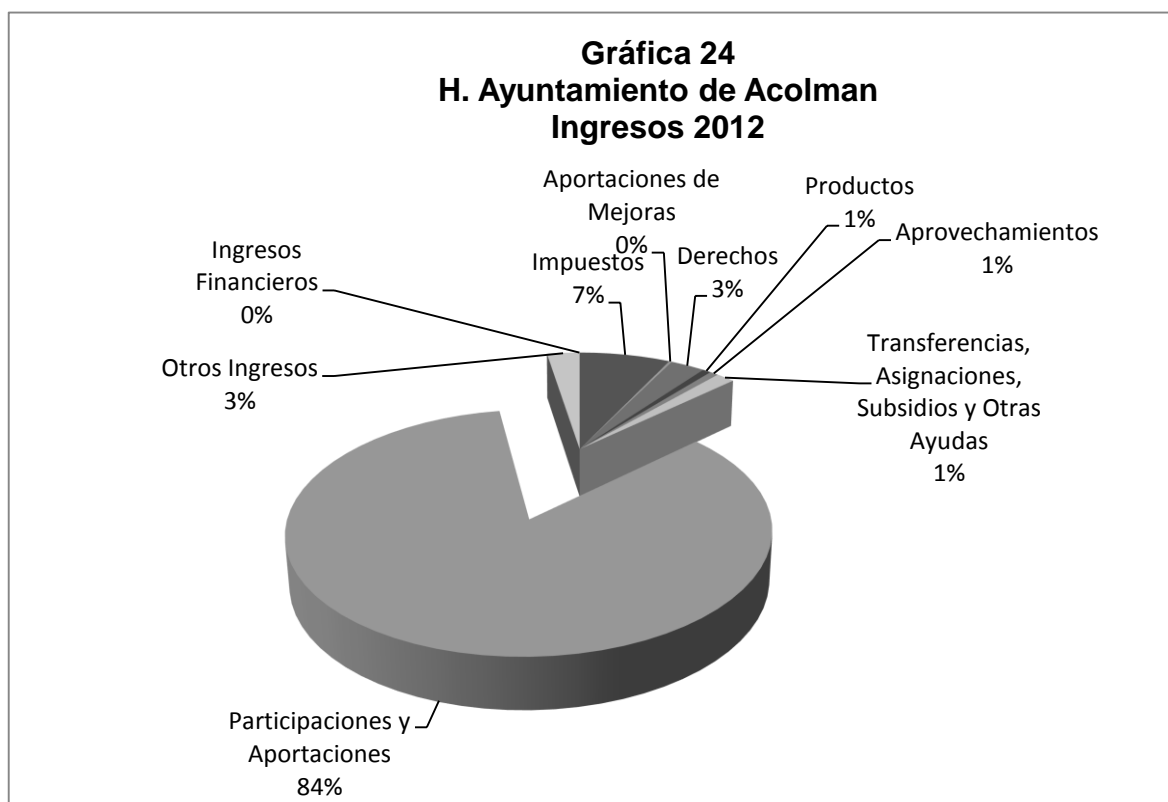
4.3.4.1. INGRESOS

De acuerdo al análisis de la caratula del presupuesto de ingresos 2012 se puede establecer lo siguiente:

Cuadro 10. Dinámica de los ingresos 2012

Dinámica de los ingresos 2012	
Concepto	Ingresos
Impuestos	17,093,393.00
Aportaciones de Mejoras	501,520.00
Derechos	6,568,108.00
Productos	1,593,424.00
Aprovechamientos	1,637,019.00
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	3,593,712.00
Participaciones y Aportaciones	202,465,317.00
Otros Ingresos	6,094,933.00
Ingresos Financieros	21,666.00

Fuente: Elaboración propia con base en la Caratula de Ingresos 2012, Acolman.



Fuente: Elaboración propia con base en la Caratula de Ingresos 2012, Acolman

Los ingresos derivados de las participaciones federales y estatales representan el 84% del total de los ingresos recaudados, esto muestra la dependencia económica a recursos derivados de las participaciones y aportaciones federales y estatales.

De igual forma se puede ver que la recaudación de ingresos propios es muy baja, los recursos obtenidos por impuestos, aprovechamientos, mejoras, derechos y productos solo suma el 12% del ingreso total. Convirtiéndose así el rubro de impuestos como principal fuente de ingresos propios del ayuntamiento de Acolman.

4.3.4.2. EGRESOS

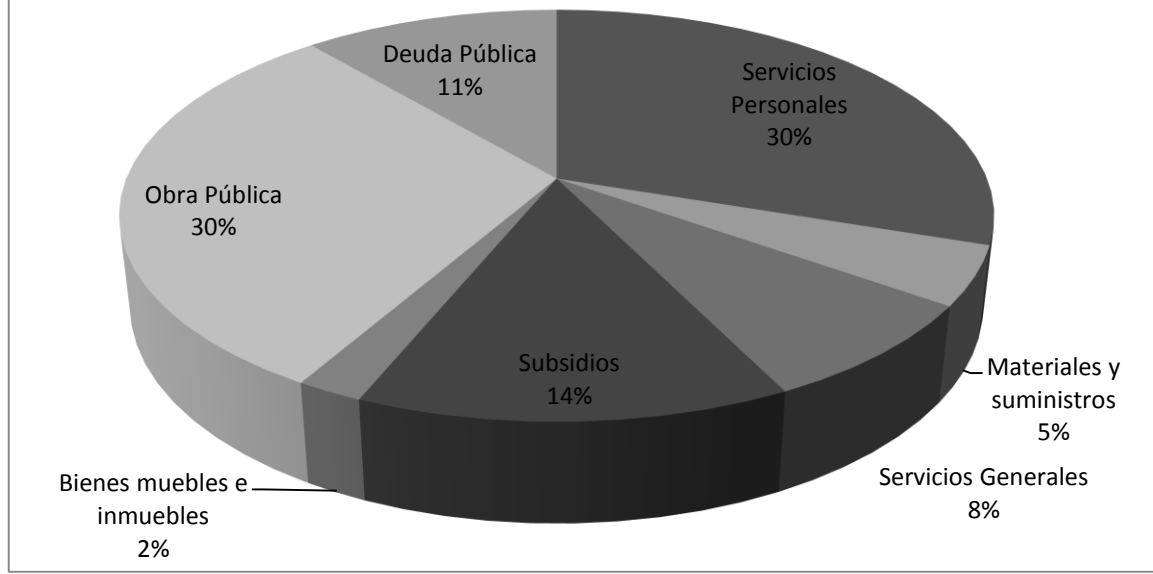
Cuadro 11. Dinámica del Gasto Público en Acolman 2012

Dinámica del Gasto Público en Acolman 2012	
Concepto	Egresos
Servicios Personales	72,139,033.00
Materiales y suministros	11,093,850.00
Servicios Generales	18,959,630.00
Subsidios	32,550,000.00
Bienes muebles e inmuebles	5,056,717.00
Obra Pública	72,828,560.00
Deuda Pública	26,919,636.00
TOTAL	239,547,426.00

Fuente: Elaboración propia con base en la Caratula de Egresos 2012, Acolman.

Si se conjunta el gasto presupuestado en los conceptos de Servicios Personales; Materiales y suministros y Servicios generales, representan 43% del gasto total del ayuntamiento, dicho porcentaje se refleja en el gasto corriente del gobierno local.

Gráfica 25
H. Ayuntamiento de Acolman
Egresos 2012



Fuente: Elaboración propia con base en la Caratula de Egresos 2012, Acolman.

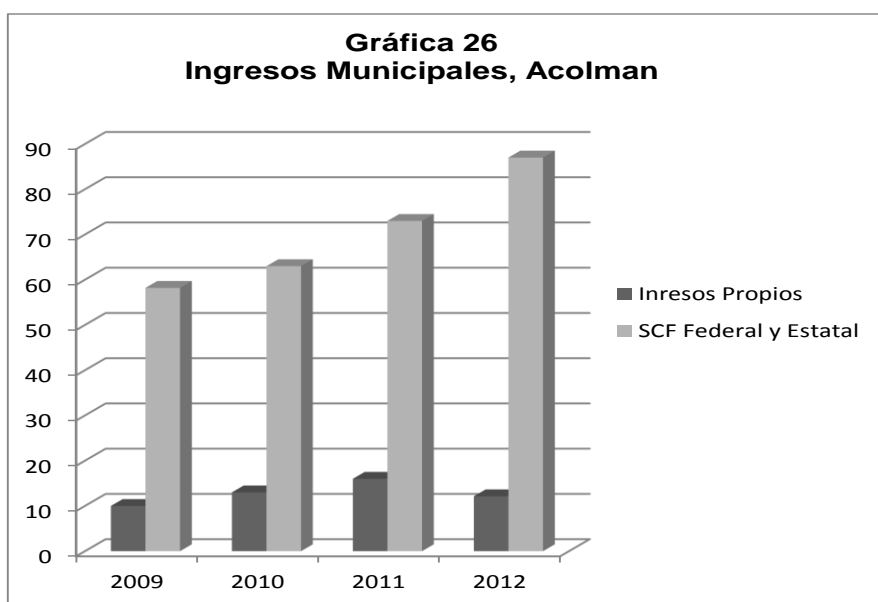
En la gráfica anterior podemos observar el porcentaje que representan cada uno de los conceptos sobre el gasto total del municipio.

Es así como podemos visualizar que los recursos invertidos en Obras Públicas tan sólo representan el 30% del gasto total, lo que refleja un área de oportunidad en la orientación del gasto el cual debería basarse en resultado y en priorizar la consecución de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

4.4. Evolución en la dinámica de la Hacienda Pública Municipal de Acolman

Con base en este análisis, realizado a los periodos fiscales, a las Caratulas de Presupuesto y a los Estados Comparativos Presupuestales de Ingresos y Egresos se puede observar que el municipio de Acolman tiene una recaudación de ingresos propios débil, depende de los recursos provenientes Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de ingresos propios (Impuestos, Derechos, Aportaciones de Mejora y Aprovechamientos) frente al porcentaje de los recursos derivados los Sistemas de Coordinación Estatal y Federal, de acuerdo al presupuesto de cada año fiscal:

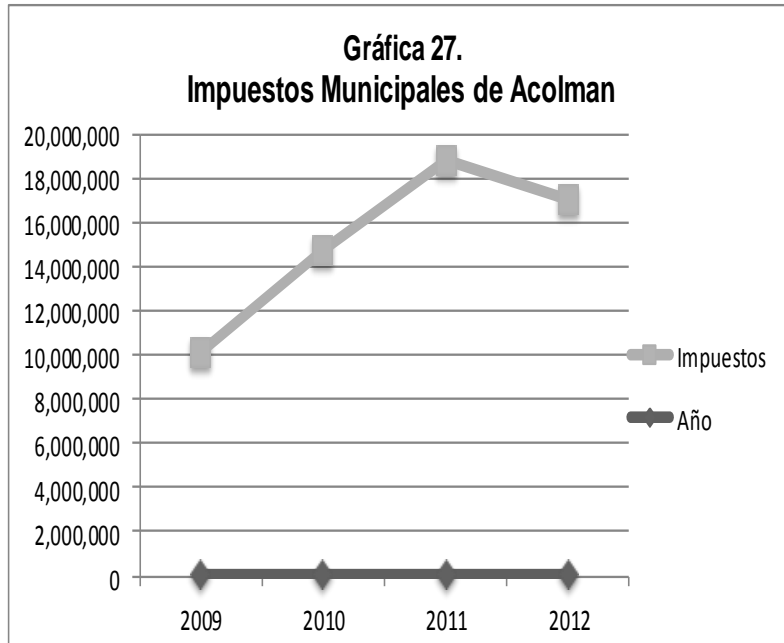


Fuente: Elaboración propia, con base los presupuestos fiscales de Acolman

Además la gráfica 26 permite observar que la evolución en materia de ingresos propios se incrementó de 2009 a 2011 sin embargo durante el 2012 se muestra una clara disminución, de la misma forma se visualiza el incremento de los ingresos derivados de Coordinación Estatal y Federal. La débil recaudación de ingresos propios se posiciona como la principal problemática financiera.

Los impuestos son la principal fuente de ingresos propios que percibe el municipio, representa un área de gran interés para la Hacienda Pública, que

puede ser potencializadas al máximo, e impactar de forma positiva en la recaudación de ingreso propios.

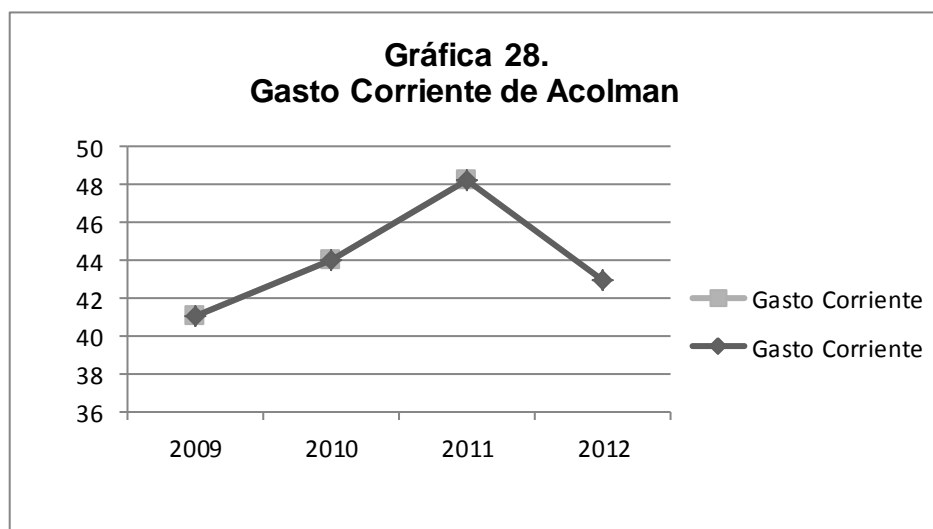


Año	Impuestos
2009	10,101,642
2010	14,745,000
2011	18,902,911
2012	17,093,393

Fuente: Elaboración propia, con base los presupuestos fiscales de Acolman

Desde 2009 a 2010 incremento la recaudación de impuestos y en 2012 se ve una disminución en este rubro, lo que hace evidente la necesidad de establecer estrategias que permitan una recaudación de impuestos eficiente y transparente, que tendrá como resultado un incremento de recursos dentro de este rubro.

En materia de Egreso, el gasto corriente integrado por Servicios Personales, Materiales y Suministros y Servicios Generales, aumento desde 2009 considerablemente sin embargo en 2012 se observa una disminución pasando de un 48% en 2011 a un 43% en 2012, como lo muestra la gráfica 28:



Fuente: Elaboración propia, con base los presupuestos fiscales de Acolman

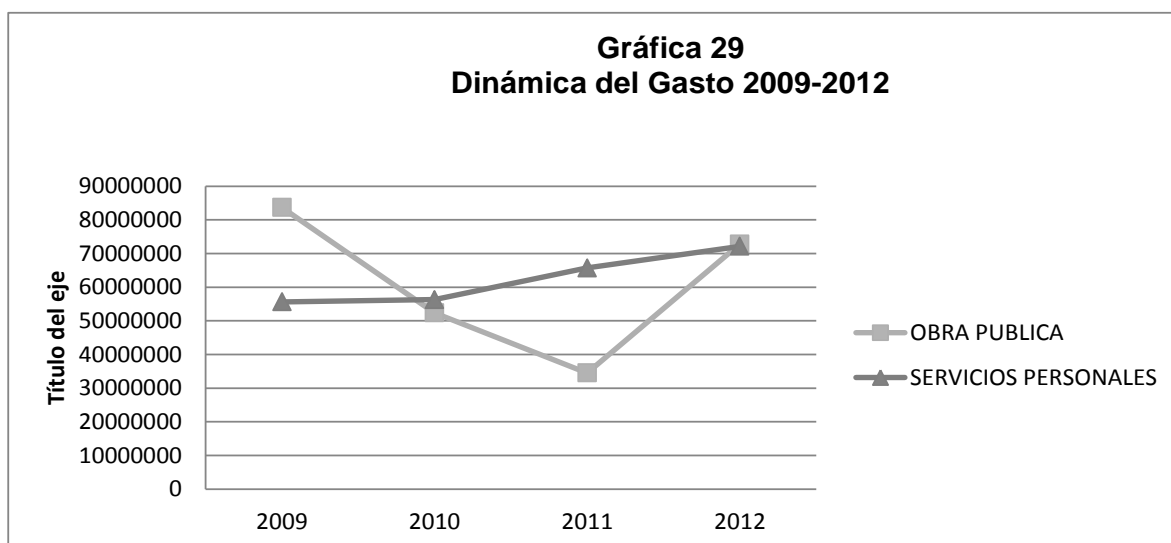
La dinámica del gasto ejercido en Obra Pública, frente al ejercido en Servicios Personales se muestra en el cuadro 12, que establece los montos asignados para ejercerse desde el año fiscal de 2009:

Cuadro 12. Dinámica del Gasto (Obra Pública y Servicios Personales)

Concepto	2009	2010	2011	2012
OBRA PUBLICA	83678377	52367034.2	34517641	72828560
SERVICIOS PERSONALES	55657983	56296686	65718877	72139033

Fuente: Elaboración propia, con base los presupuestos fiscales de Acolman

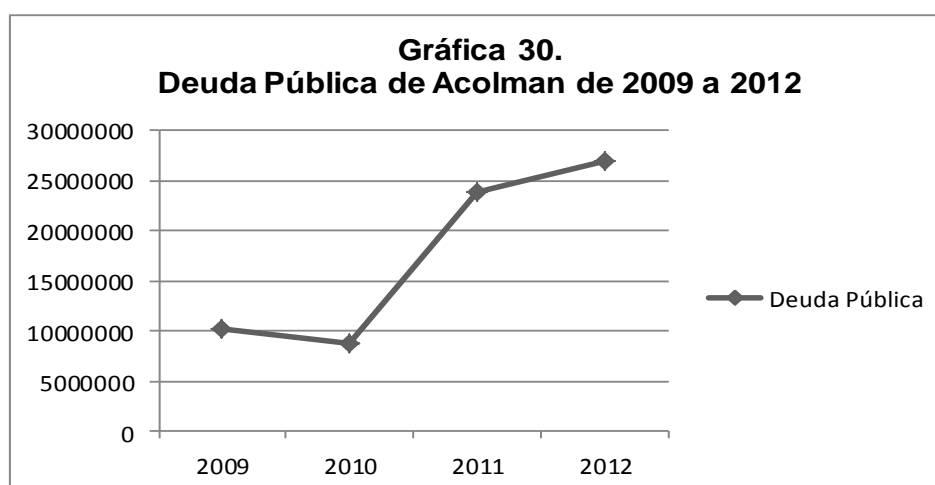
Gráficamente:



Fuente: Elaboración propia, con base los presupuestos fiscales de Acolman

Podemos observar que en el 2012 el ingreso para generar obra pública ha sido el más alto desde 2009, en 2010 el gasto en servicios personales empieza a aumentar por encima de los gastos de inversión hasta llegar a ser equiparable con el recurso invertido en obra pública. Tomando en cuenta lo observado en la gráfica es importante señalar que orientación del gasto debe dirigirse a la obra de inversión para fomentar desarrollo, crecimiento y fortalecimiento municipal.

De igual forma se puede observar que el gasto ejercido para el pago de deuda, ha ido incrementando constantemente desde 2010, como lo muestra la gráfica 30.



Fuente: Elaboración propia, con base los presupuestos fiscales de Acolman

Si bien la deuda es un recurso de los gobiernos para contar con el dinero suficiente para atender demandas ciudadanas o impulsar nuevos proyectos, el municipio debe contar con la capacidad financiera para pagar estos montos sin descuidar sus responsabilidades frente a los ciudadanos.

En el caso de Acolman, encontramos un municipio con débil recaudación de ingresos propios y una nula autonomía financiera, lo que complica su capacidad de atender y llevar de forma adecuada el pago de una deuda.

Con este panorama podemos establecer que la Hacienda Pública Municipal de Acolman, tiene grandes áreas de oportunidad para desarrollar, potencializar e innovar, como:

- Incrementar la recaudación de ingresos propios
- Orientación adecuada del gasto público
- Administración de la deuda
- Normatividad en materia de hacienda pública
- Profesionalización de servidores públicos

Si las autoridades municipales de Acolman emprenden las acciones correspondientes de cambiar y reformar los puntos antes señalados, se generará un Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, que se caracterizará por:

- Mayores fuentes de ingresos: encaminados a la satisfacción de demandas sociales, a proyectos de inversión, obra pública e infraestructura, que genere un beneficio para todos los habitantes del municipio.
- Una normatividad integral que regule el funcionamiento de los servicios públicos para evitar cualquier fuga de ingresos o duplicidad de cobros.
- Aumento en la recaudación de ingresos propios derivados de un sistema catastral eficiente y de una normatividad adecuada para el pago de derechos, aprovechamientos, productos y contribuciones de mejora.

- Una buena orientación del gasto: su planeación se realizará bajo criterios de racionalidad, y con ello se atenderían las áreas de mayor prioridad.
- Una administración eficiente y eficaz, que presta servicios públicos oportunos y de gran calidad.
- Servidores públicos profesionales que cuenten con el perfil y competencias necesarias para desempeñar su cargo.
- Contará con relaciones de cooperación internacional y nacional, como fuentes y mecanismos que sirvan para impulsar el desarrollo del municipio.

Estos cambios serán de gran significado en las acciones de gobierno, puesto que las autoridades municipales contarán con bases sólidas que les servirán de guía y sustento de todo aquello que pretendan realizar con miras al bienestar social.

Al ser la Hacienda Pública Municipal muy importante para los gobiernos municipales, los cambios que se necesita impulsar, trastocarán diversas áreas del municipio, su fortalecimiento está ligado a un cambio integral, en la dinámica: administrativa, prestación servicios, sistema recaudatorio, profesionalización de servidores público, entre otros.

En el siguiente capítulo se desarrollan acciones que pueden contribuir al Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.

5. Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal de Acolman

El Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal se logrará con acciones y cambios en materia fiscal, institucional y administrativa, para generar calidad, eficiencia y eficacia en el quehacer público. Ante este reto, el problema de las finanzas públicas debe posicionarse como un tema prioritario en las agendas municipales.

Es así como el gobierno de Acolman debe impulsar acciones que permitan el Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, cambios, reformas, programas y en general todo aquello que impacte positivamente en las responsabilidades que le han sido encomendadas: custodia, administración y orientación de los recursos.

Es importante señalar que estas nuevas acciones no implican un aumento en los impuestos, sino adecuación, actualización y modernización de su administración y cobro de los mismos. Tampoco el buscar mayores fuentes de ingresos significa deuda, si bien puede ser una fuente de ingresos, no es la opción para municipios cuya solvencia o suficiencia económica propia es débil, por el contrario el fortalecimiento puede empezarse al generar nuevas estrategias en recaudación de ingresos, normatividad y orientación del gasto.

Planear y llevar a cabo el fortalecimiento financiero del municipio Acolman involucra cambios que el propio ayuntamiento puede emprender por sí sólo respetando y atendiendo su campo de acción establecido en la normatividad que lo rige, y debe tomar en cuenta los temas donde se involucran los tres ámbitos de gobierno, como lo referente a los recursos provenientes del sistema de coordinación fiscal estatal y federal.

La normatividad a la que debe sujetarse en materia hacendaria, es:

- Constitución del Estado de México: Título Quinto del Poder Municipal y Título Sexto de la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos.

- Ley Orgánica Municipal: Título Cuarto del Régimen Administrativo, Capítulo Segundo de la Tesorería Municipal y Capítulo Tercero de la Hacienda Pública Municipal.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios: Título Cuarto de los ingresos municipales y Título séptimo de la Coordinación Hacendaria.
- Ley de ingresos de los municipios del Estado de México

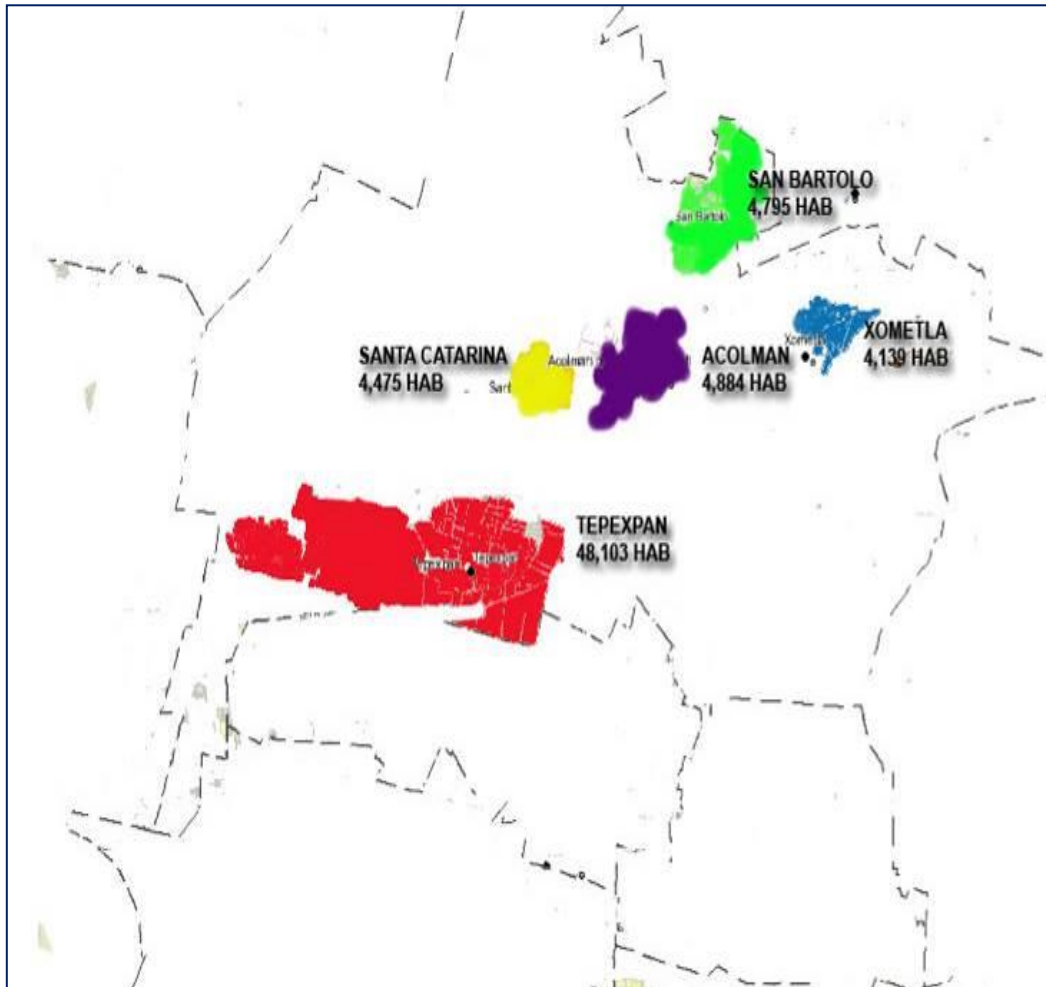
Cumpliendo y atendiendo lo descrito en la normas el municipio podrá emprender acciones encaminadas al saneamiento de sus finanzas públicas.

5.3. Crecimiento demográfico acelerado

El municipio de Acolman tiene un acelerado crecimiento demográfico que debe ser visualizado como una oportunidad de replantear su estrategia financiera para incrementar la recaudación de ingresos. Sin duda alguna es un reto para el gobierno tener que proporcionar servicios a una población que está en constante crecimiento, pero si canaliza correctamente puede resultar una fuente de ingresos propios considerable para las finanzas municipales.

Este fenómeno demográfico es visible al analizar la dinámica poblacional del municipio, ya que de 61,250 habitantes en el año 2000 se incrementó en 2005 a 77,035 habitantes, su crecimiento respecto al año 2000 fue gradual y concentrándose principalmente en las localidades de Tepexpan, Santa Catarina, Acolman, Xometla y San Bartolo, como lo muestra el siguiente mapa:

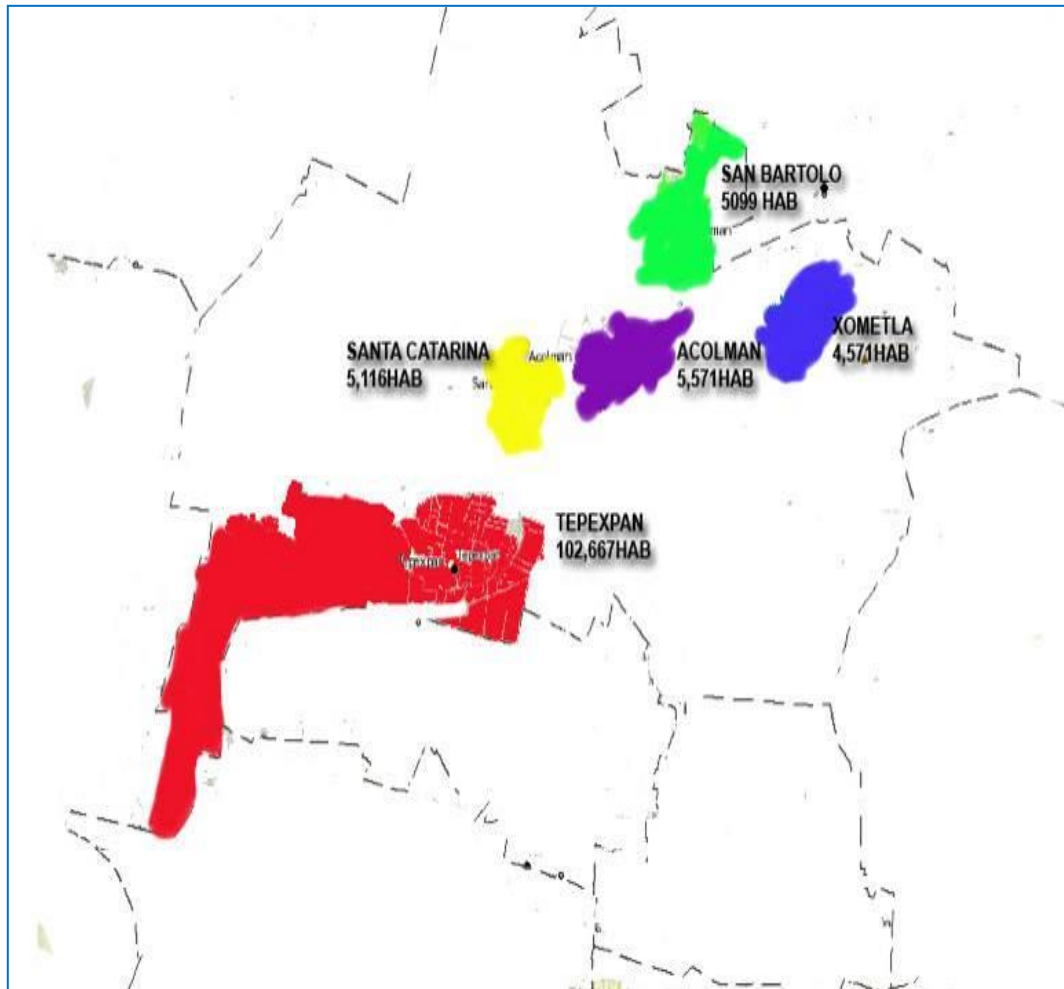
Distribución Poblacional del Municipio de Acolman, 2005



Fuente: Elaboración Propia con base a información de INEGI 2005

Para el año 2010 la población creció aceleradamente a 136, 558 habitantes, debido a la construcción de unidades y conjuntos habitacionales, la población se concentra principalmente en las localidades donde estas nuevas construcciones fueron instaladas.

Distribución Poblacional del Municipio de Acolman, 2010



Fuente: Elaboración Propia con base a información de INEGI 2010

Como se puede ver en el mapa Tepexpan es la localidad en la que se ha concentrado la mayor parte de la población, pasando de 48,103 habitantes en 2005 a 102,667 en 2010, dentro de los ejidos de Tepexpan podemos encontrar las principales y más grandes unidades habitacionales, como: Real del Valle, Geovillas de Terranova.

Como se puede observar la dinámica poblacional de Acolman puede resultar el punto de partida para identificar las necesidades del municipio e impulsar acciones y estrategias en diversas áreas del ayuntamiento, que permitan el fortalecimiento municipal. Respecto a las acciones para el fortalecimiento Hacienda Pública Municipal se pueden considerar las expuestas a continuación.

5.4. Elementos para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal de Acolman.

5.4.2. Aumento en la recaudación de ingresos propios

5.4.2.1. Actualización del Sistema Catastral:

El sistema catastral debe tener un control sobre los cambios territoriales que se están efectuando en el territorio municipal, para poder gravar el valor de los predios de acuerdo a las características que estos posean. Una herramienta útil en materia catastral es el uso de tecnologías, si bien podría resultar costoso, se evitaría con ello un trámite lento y poco atractivo para los contribuyentes.

Actualmente el municipio implementa el Programa de Digitalización de Cartografía Vectorial, que sirve en la identificación de los inmuebles y las construcciones para actualizar los padrones catastrales. Este programa resultaría más eficiente si se complementará con otras acciones, como:

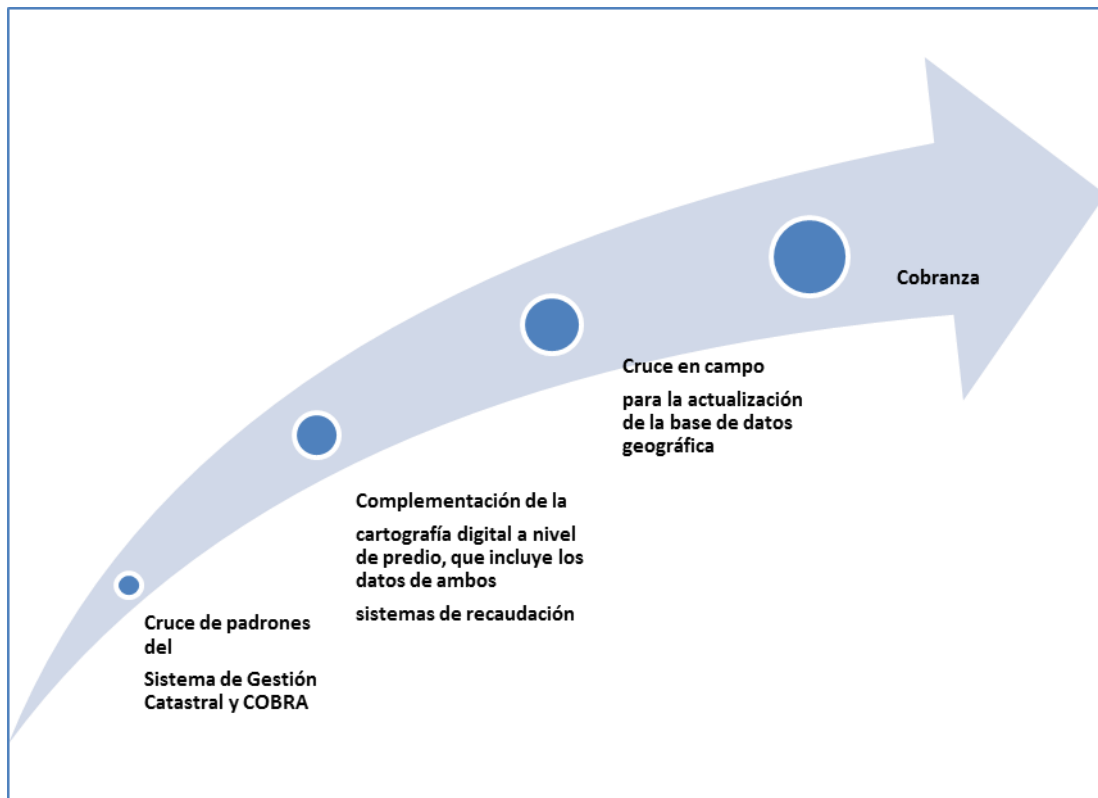
- Poner en marcha el Programa Integral Tributario y Catastral Municipal (TRICAMUN), el cual permitiría el enlace entre el Sistema de Información, Catastral, Predial y Tesorería; y brindaría una mayor confiabilidad y rapidez en la presentación de los servidores catastrales, al detectar de manera oportuna el avance en la recaudación del impuesto predial, y en consecuencia, implementar medidas para abatir el rezago. La implementación de este programa es uno de los objetivos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, y que ha actualmente no se ha cumplido.⁶⁰
- Sistema Integral de Administración Tributaria (COBRA): Aplicación automatizada que efectúa los procesos de recaudación, fiscalización y cobranza, asociados a una cartografía catastral digital. Permite brindar el servicio automatizado con calidad, eficiencia, transparencia, prontitud de los servidores públicos que lo prestan, consolidando una administración eficiente en el servicio de captación tributaria municipal.⁶¹

⁶⁰ Solicitud de información folio 00006/ACOLMAN/IP/A/201

⁶¹ Sistema Integral de Administración Tributaria (COBRA), IHAEM.

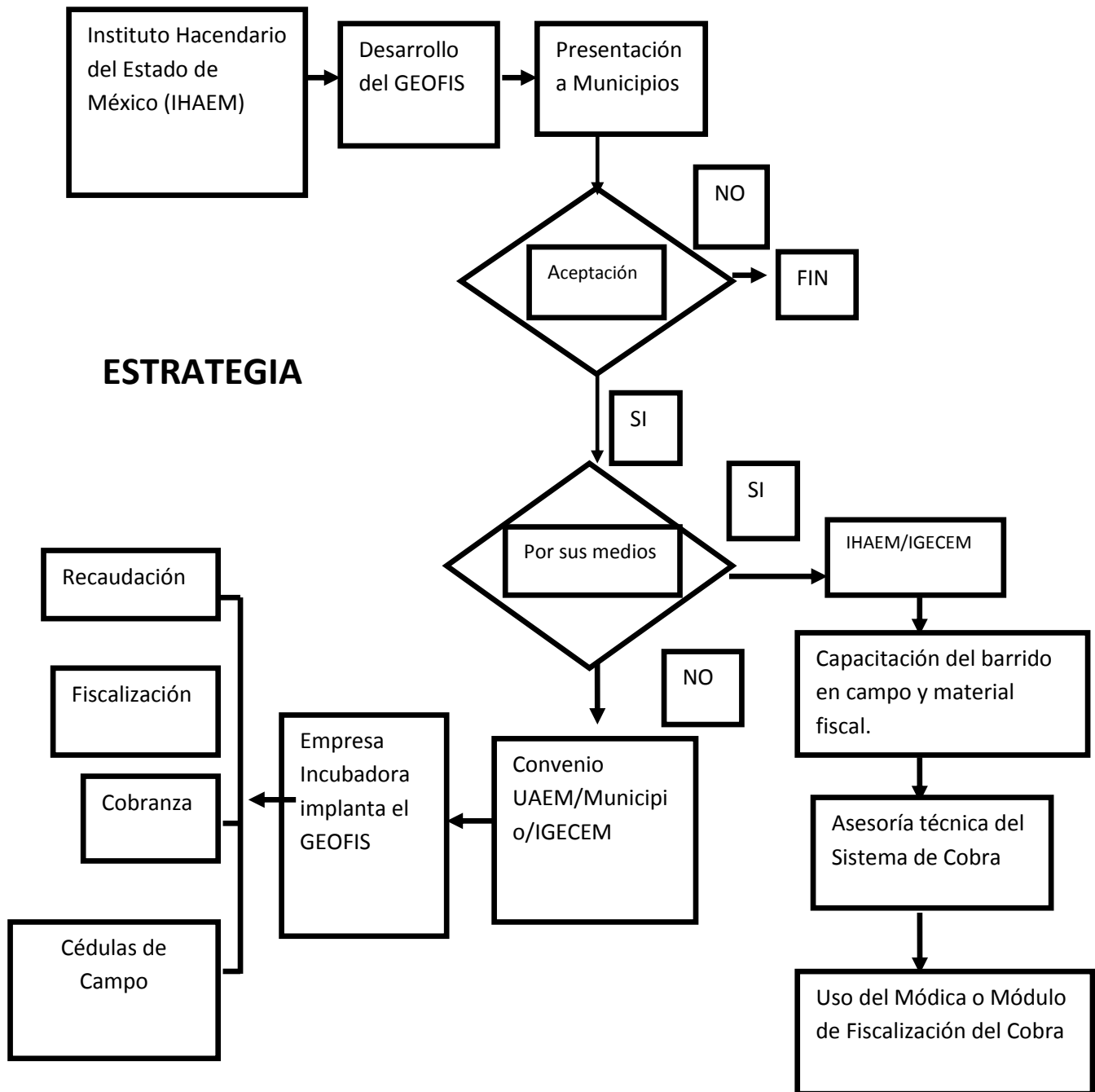
- Programa Geomático de Fiscalización Municipal (GEOFIS): Funciona como un administrador de padrones fiscales, tales como: impuesto predial, licencia para venta de bebidas alcohólicas y comercio, usuarios del servicio de agua potable, impuestos sobre hospedaje y anuncios publicitarios, licencias de construcción, impuesto sobre diversiones, juegos y espectáculos, estacionamientos de servicio público, panteones particulares; servicio de limpieza de lotes baldíos y aportaciones de mejoras, con la finalidad de hacer eficiente la recaudación y agilizar los procedimientos de fiscalización y cobranza.

Esquema1. Etapas del Programa GEOFIS



Elaborado por el Instituto Hacendario del Estado de México:

Esquema 2. Estrategia de aplicación del GEOFIS en los municipios



Fuente: Elaborado por el Instituto Hacendario del Estado de México

El esquema 2 muestra el proceso para concretar el programa en el ámbito municipal. El Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM) presenta a los municipios el programa, ellos pueden decidir si implementarlo o no, si las autoridades locales deciden impulsarlo tienen dos opciones:

1. Hacerlo con sus propios recursos donde el IHAEM se compromete a brindar capacitación sobre los procesos del programa.
2. Hacerlo con recursos de terceros: se realiza un convenio para la creación de una empresa incubadora encargada de implementar el programa.

Políticas de Gestión Tributaria:

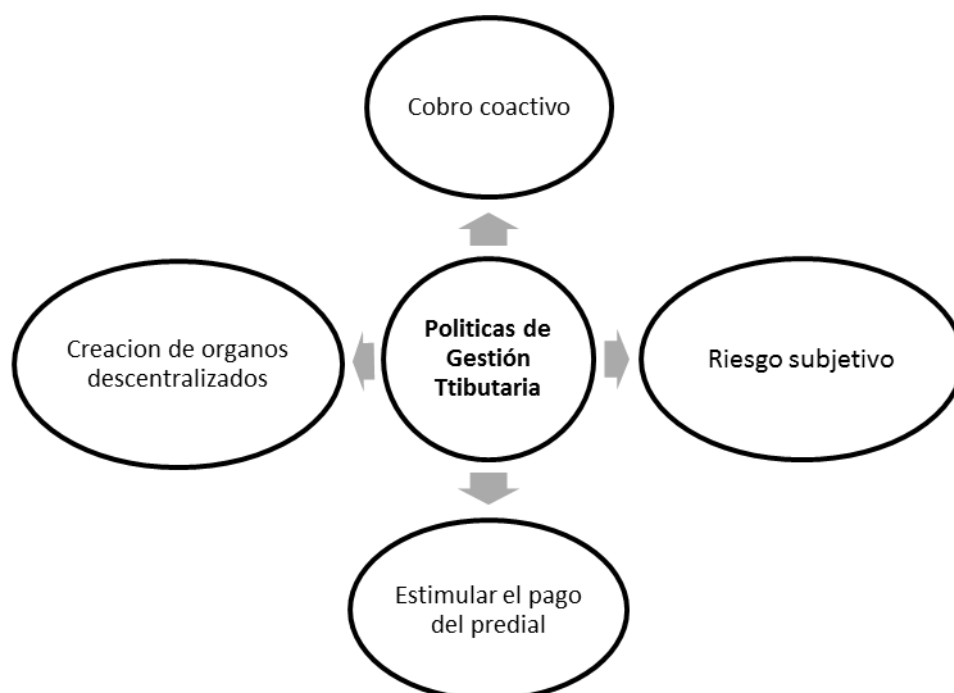
El gobierno municipal debe impulsar políticas específicas que garanticen la recaudación correcta del impuesto predial. Estrategias enfocadas a una mejora en las funciones básicas de la administración tributaria, como: la recaudación, control de obligaciones fiscales y cobranza.

Algunas políticas y estrategias administrativas tributarias que nos menciona Humberto Morones Hernández en su artículo “Políticas de Impulso a la Recaudación Predial”, son:

- Cobro Coactivo: que aplique sin distinción de las sanciones por incumplimiento en el pago de impuestos.
- Actuar sobre el factor “Riesgo Subjetivo”: que los contribuyentes estén conscientes de las consecuencias que conlleva el incumplimiento del pago de impuestos.
- Creación de Órganos descentralizados y autónomos de administración tributaria: para evitar insuficiencia de personal capacitado, burocratización gubernamental, políticas obsoletas, tardanza en trámites, etc.

- Facilitar y estimular cumplimiento de pago predial: que existan más áreas para que los contribuyentes efectúen sus pagos, que no existan algún requisito administrativo para el pago, establecer medidas para que se puedan hacer pagos en parcialidades, etc. ⁶²

Esquema 3. Políticas de Gestión Tributaria



Fuente: Elaborado por INDETE, 2011

La preocupación derivada por la baja recaudación del impuesto predial, ha propiciado la creación de programas, estrategias y estudios puntuales, sobre esta problemática. El gobierno de Acolman debe tomar acciones contundentes para ir solventando los vacíos en materia catastral e impulsar programas que optimicen la recaudación del impuesto predial.

Es un reto que de ser superado, administrado y dirigido correctamente, llevará cambios sustanciales en la hacienda pública, lo que se verá reflejada en la capacidad el gobierno para atender y dar respuesta a los ciudadanos.

⁶² Morones Hernández Humberto, “Políticas de Impulso a la Recaudación Predial”, Hacienda Municipal, INDETEC, Junio 2011.

5.4.2.2. Potencializar su contenido cultural

La Secretaría de Turismo del Estado de México impulsó el programa Pueblos Mágicos y con Encanto para estimular el mejoramiento de la imagen urbana de los municipios e incrementar la afluencia turística. Es así como el municipio de Acolman se posicionó el pasado 29 de octubre de 2009 como un Pueblo Mágico y con Encanto debido a la conservación histórica de su arquitectura.

El tema del turismo se posiciona como un área de competitividad y de crecimiento para el municipio, se debe crear programas que permitan la difusión cultural e histórica de Acolman, y por ende atraer mayor afluencia de turística y más ingresos al municipio.

Atracciones turísticas del municipio:

- Ex convento de Acolman, monumento Agustino del XVI.
- Ex Hacienda de San Antonio: hacienda de la época colonia.
- Museo de la prehistoria donde se exponen los restos prehistóricos del Hombre de Tepexpan.

Atracciones naturales:

- Las Cuevas de la Amistad: parque eco-turístico
- La rinconada: parque eco-turístico
- La sierra de Patlachique: Reserva ecológica

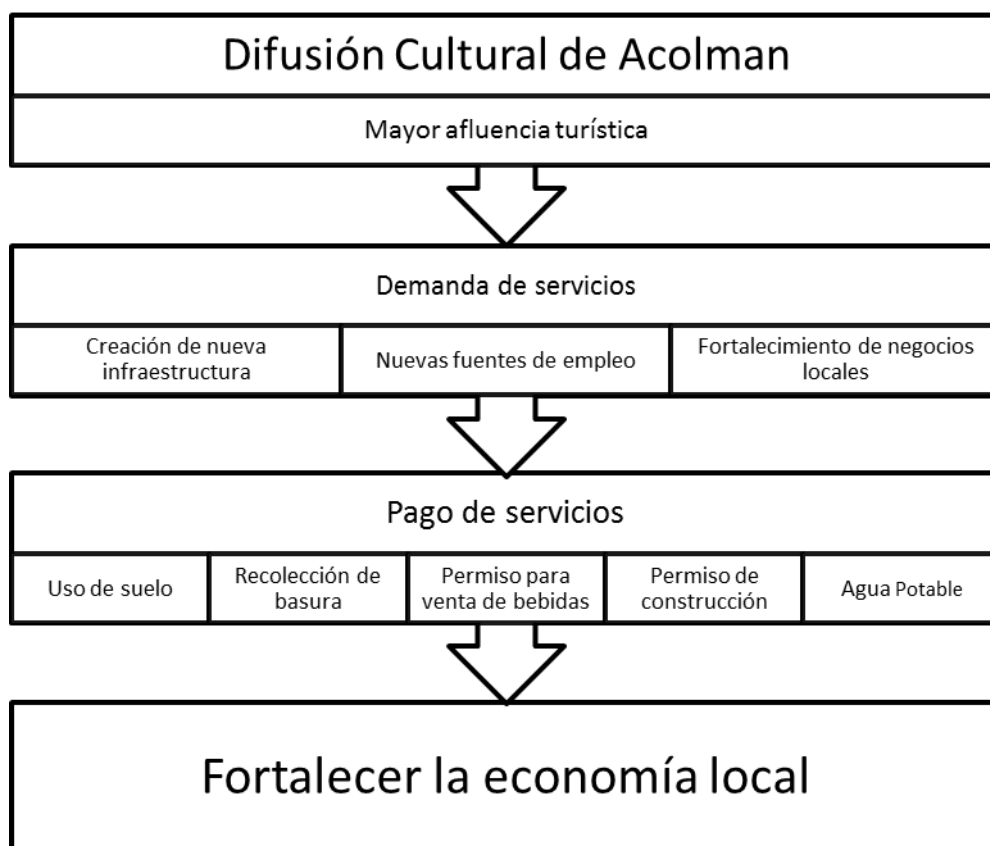


Recorrido Turístico del Municipio de Acolman, Imagen tomada del Portal del Gobierno de Acolman: ww.acolman.gob.mx, consultada el 8 agosto de 2012.

Festividades importantes:

- Feria Anual de la Piñata: Organizada por el municipio en diciembre, se dice que Acolman es la cuna de piñata y nace la tradición de la posada. Tradición que se conserva desde hace 420 años.

Esquema 4. Difusión Cultural de Acolman



Fuente: Elaboración Propia

La riqueza cultural y natural del municipio representa una oportunidad de crecimiento, se abrirían más fuentes de trabajo y se fortalecería las ya existentes. El rescatar, difundir, proteger y conservar estos monumentos, o aéreas naturales es una responsabilidad del gobierno municipal, y para hacerles sostenibles tiene que potencializar su riqueza.

5.4.2.3. Normatividad:

La norma es la base para el fortalecimiento de las finanzas municipales, si no hay armonía en las leyes existen vacíos, actos de inconstitucionalidad y falta de seguridad jurídica. Los gobiernos municipales tienen la facultad de generar los reglamentos necesarios para organizar de forma adecuada la prestación de los servicios públicos, la ausencia de éstos se refleja en una mala organización, en actos de corrupción, en evasión de impuestos y en la inadecuada prestación de servicios.

El gobierno municipal de Acolman no cuenta con reglamentos que regulen cada uno de los servicios públicos, su normatividad esta de forma general plasmada en el Bando de Policía y Buen Gobierno. No existen las pautas que determinen su organización y operación, lo que ha significado una fuga de ingresos al no estar definidos los costos de los mismos.

Existen determinadas áreas que si son debidamente organizadas y reglamentadas, pueden dar ingresos significativos a la hacienda municipal, como:

- **Juegos, espectáculos y diversiones públicas**

Cada localidad del municipio de Acolman realiza anualmente fiestas patronales, las cuales implican ferias, espectáculos, bailes, puestos de comida, de ropa u accesorio, que en conjunto generan una importante actividad económica.

Al reglamentar estas actividades, se plasmaría de forma más clara las pautas normativas de los siguientes rubros:

- a) Cuotas por uso de suelo
- b) Permisos para bailes públicos
- c) Permiso para la venta de bebidas alcohólicas
- d) Competencia de las autoridades municipales, los Comités de Participación Ciudadana (COPACI), y la mayordomías de cada comunidad entorno a estas festividades.

- **Mercados y tianguis:**

Los tianguis implican gastos para las autoridades, requieren seguridad servicio de recolección de basura, agua, luz, etc. Para su regulación es necesario fijar adecuadamente lo que se denomina “Derecho de piso” y con ellos ordenar el comercio ambulante estableciendo los lugares que pueden usar para realizar su actividad, las cuotas y los permisos.

Acolman cuenta con 21 mercados, con las siguientes características:

- 14 operan en condiciones físicas regulares y el resto en condiciones buenas.

- Sólo uno cuenta con servicio de agua y drenaje.
- Todos cuentan con servicio de recolección de desechos.
- 15 tiene problemas de alteración de vías de comunicación

En el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, se encuentra el siguiente cuadro donde se pueden identificar las condiciones y ubicación de los tianguis del municipio.

Cuadro 13. Condiciones de los Tianguis del Municipio de Acolman

Tipología	Ubicación	Condiciones en las que Opera	Cuenta con servicios de agua y drenaje	Cuenta con servicios de recolección de desechos	Problemas de alteración del vías de comunicación
Mercado	Tepexpan	Buenas	Si	Si	No
Tianguis UPREZ	Fracc. Real del Valle	Buenas	No	Si	Si
Tianguis UPREZ	Col. Las Brisas Totolcingo	Regular	No	Si	Si
Tianguis Artemio	Fracc. Real del Valle	Buenas	No	Si	Si
Tianguis UICEP	Col. Los ángeles Totolcingo	Regular	No	Si	Si
Tianguis UCPM	Col. Las Brisas Totolcingo	Regular	No	Si	Si
Tianguis 10 de Mayo	San Miguel Totolcingo	Buenas	No	Si	Si
Tianguis Tenango	Tenango	Buenas	No	Si	No
Tianguis Xometla	San Miguel Xometla	Regular	No	Si	Si
Tianguis 10 de Mayo	San Miguel Totolcingo	Regular	No	Si	Si
Tianguis Tepexpan	Tepexpan	Buenas	No	Si	No
Tianguis Acolman	Acolman	Buenas	No	Si	Si
Tianguis Chipiltepec	San Mateo Chipiltepec	Regular	No	Si	Si
Tianguis Anáhuac 1	Col. Anáhuac Secc. 1 Tepexpan	Regular	No	Si	Si
Tianguis Anáhuac 2	Col. Anáhuac Secc. 1 Tepexpan	Regular	No	Si	Si
Tianguis Colosio	Col. Chimalpa Tepexpan	Regular	No	Si	Si
Tianguis Colosio	San Francisco Zacango	Regular	No	Si	Si
Tianguis Granjas	Granjas Familiares	Regular	No	Si	Si

Tianguis UPREZ	San Bartolo	Regular	No	Si	No
Tianguis Tepexpan	Tepexpan	Regular	No	Si	No
Tianguis Cuanalan	Cuanalan	Regular	No	Si	No

Fuente: Elaborado por la Dirección de Planeación y Transparencia, con base a información de la Jefatura de Reglamentos.

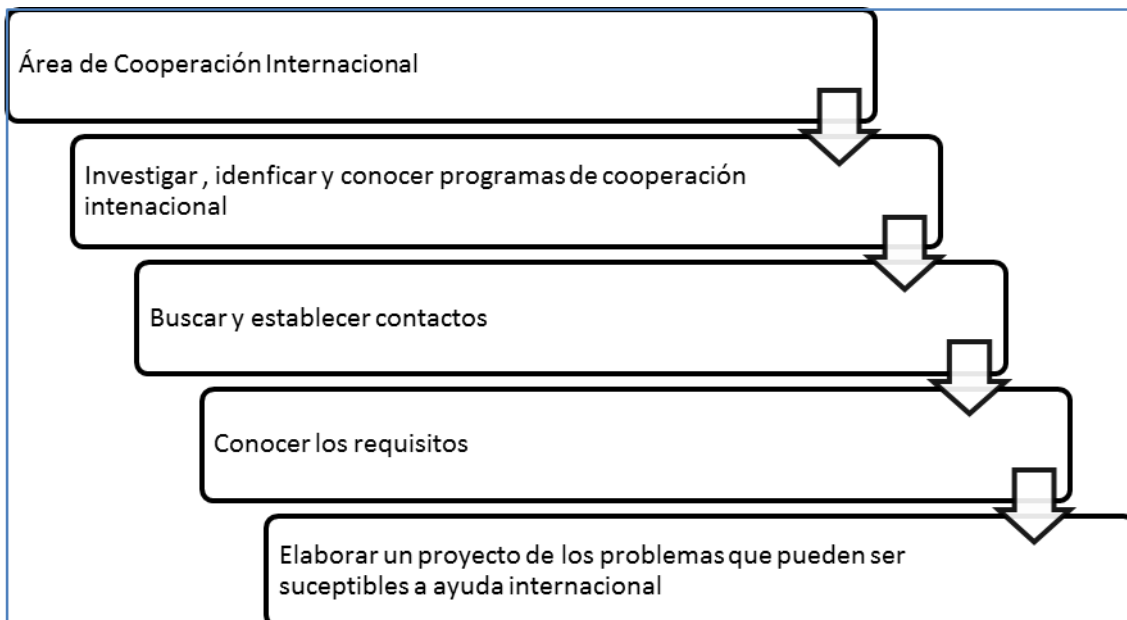
Ante este escenario que muestra las malas condiciones de los tianguis, es importante establecer normas para organización y operación, lo que permitirá captar los pagos adecuados por los servicios, evitar la obstaculización de vías de comunicación y contrarrestar los posibles focos de infección.

5.4.2.4. Cooperación Internacional

La cooperación internacional se posiciona como un oportunidad de impulsar y fortalecer el desarrollo municipal, existen programa para recibir ayuda técnica, profesional y en recursos económicos de otros países.

Se necesita un área dentro del municipio dedicada a la búsqueda de cooperación internacional:

Esquema 5. Área de Cooperación Internacional



Fuente: Elaboración Propia

El gobierno municipal puede capacitar a su personal a través de la Dirección de Asuntos Internacionales (DAI) del INAFED, la cual tiene programas cuyo objetivo es fortalecer institucionalmente a los gobiernos locales en su camino por la internacionalización. Algunos talleres y cursos son:

- Internacionalización de los Municipio Mexicanos
- Cooperación Internacional para Municipios Mexicanos
- Elaborar proyectos para acceder a la cooperación internacional
- Desarrollo Económico Municipal

Adicionalmente DAI cuenta con un boletín electrónico mensual, cuyos contenidos son:

- Artículos de Colaboración
- Acciones de la DAI
- Eventos
- Cursos y oferta educativa de organismos internacionales
- Sección de promoción turística ⁶³

Acolman tiene en la cooperación internacional una oportunidad de crecimiento y desarrollo, son acciones que implican resultados a largo plazo, pero que sin duda su contribución traerá consigo beneficios reales para la toda la población y se vería una innovación real en la políticas, acciones y proyectos del gobierno municipal.

Dos programas de cooperación internacional importantes, son:

1. URB-AL de la Unión Europea: tiene como objetivo consolidar políticas públicas que pueden convertirse en referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen Impulsar dinámicas de cohesión social. ⁶⁴

⁶³Dirección de Asuntos Internacionales, [en línea]. Abril 2012. Disponible en la web http://www.e-local.gob.mx/wb/inafed09/Direccion_Asuntos_Internacionales

⁶⁴ Programa URB-AL, [en línea]. Abril 2012. Disponible en la web: http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/urb_al?id_menu_principal=4

2. Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada⁶⁵ cuyo objetivo contempla la promoción de vínculos de colaboración e intercambio con localidades en el exterior. La Secretaría de Relaciones Exteriores promueve hermanamiento entre ciudades mexicanas y extranjeras en términos más profesionales, bajo la concepción de que los Acuerdos de Hermanamiento son instrumentos de cooperación internacional a nivel descentralizado, y por lo tanto constituyen herramientas para fortalecer procesos de desarrollo local.

Agencias de Cooperación bilateral:

1. Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ).
2. Agencia Australiana de Cooperación Internacional (AUSAID)
3. Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA)
4. Agencia de Cooperación Internacional del gobierno de Chila (AGCI)
5. Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
6. Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional (USAID)
7. Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD)
8. Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)
9. Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (DFID)⁶⁶

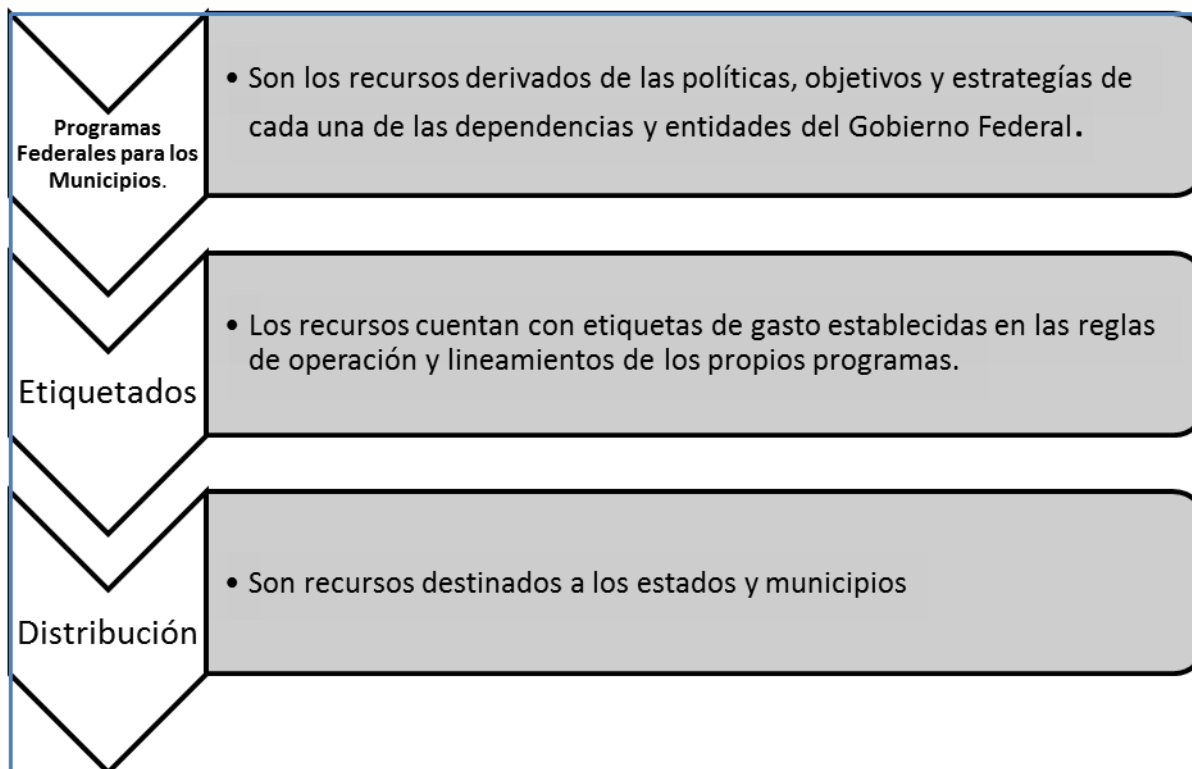
La búsqueda de cooperación internacional implica compromiso de los gobiernos municipales por informarse y comprometerse en dar seguimiento continuo a las actividades que se emprendan. Los resultados serán a largo plazo, para conseguir un mejor funcionamiento del municipio al contar con las capacidades técnicas, profesionales y materiales para impulsar proyectos y políticas públicas.

⁶⁵“Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada”, Dirección General de Coordinación Política, SER, en <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/Etapas/mahaaini.pdf>

⁶⁶Agencias de Cooperación Internacional, INAFED, [en línea]. Abril 2012. Disponible en la web: http://www.inafed.gob.mx/work/resources/bii/acervo_03.pdf

5.4.2.5. Programas Federales para Municipios:

Esquema 6. Recursos provenientes de Programas Federales



Fuente: Elaboración Propia, con base a información del Catálogo de Programas Federales para los Municipios.

Para poder acceder a estos recursos es indispensable que los municipios analicen el Catálogo de Programas Federales para los Municipios, donde se explica detalladamente su forma de operar y se especifica la siguiente información:

- Qué programas operan en los estados y municipios, debido a la diferencia que existe entre ellos en materia de población, marginación, economía, etc.
- Objetivo, Cobertura, Beneficiarios, Descripción, Características de los apoyos y proceso básico a seguir.
- Cómo operan los programas: si debe haber acuerdos entre el gobiernos federal y los estados o municipios, si son administración directa de los

beneficiarios o si necesita ser aprobado por los estados, o en su caso los recursos deben ser completados para operar el programa.

Son aproximadamente 45 programas federales a municipio, guiados por instituciones, como: Secretaria de Desarrollo Social, Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de la Reforma Agraria, Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comisión Nacional del Agua; Secretaría de Educación Básica; Secretaria de Salud; Secretaria de Turismo; Secretaría de Economía; Secretaría de Seguridad Pública y BANOBRAS.

Estos programas implican seguir un proceso y cubrir determinados requisitos, si las autoridades de Acolman dan un seguimiento y cumplen con lo que se establece en las diferentes reglas de operación de los programas, se contaría con una fuente de ingresos significativa para los diversos quehaceres gubernamentales del municipio. Lo que va ligado estrechamente con cambios en la estructura administrativa y en la forma de ejercer el gasto.

5.5. Cambios Administrativos

1. Estructura Orgánica: para hacerla eficiente se necesita que cada unidad administrativa cuente con los manuales de procedimientos y organización para precisar responsabilidades y ámbitos de competencia. En materia de Hacienda Pública, la tesorería como encargada de las finanzas municipales debe tener áreas específicas y especializadas para tratar lo respectivo a ingresos y egresos.
2. Profesionalización de servidores públicos: el manejo y administración de recursos públicos requiere de personal capacitado para dicha responsabilidad, deben tener conocimientos en técnicas de presupuestario, control y actualización del padrón de contribuyentes y control fiscal.
3. Gestión por resultados: esto implica una evaluación constante de las diversas áreas, lo que permite mostrar las metas que se están alcanzando y lo que falta por hacer o mejorar.

4. Simplificación de trámites y servicios: motivará a los contribuyentes hacer sus pagos oportunamente al saber que no necesitan mucho tiempo y trámites complicados para hacer sus pagos.
5. Crear diversas áreas de recepción de cobros: la distancia y el tiempo no serán excusa para no pagar los impuestos, los contribuyentes tendrán áreas de recepción cerca de su casa.

El funcionamiento interno del municipio se ve reflejado en su capacidad de atender las solicitudes y demandas ciudadanas, si existe una administración interna que funciona correctamente, que tiene claro los objetivos y metas del gobierno municipal tendrá un impacto real en la satisfacción de los ciudadanos por el trabajo que se desempeña.

5.6. Orientación del gasto Público

- a) Si se logran aumentar los ingresos del municipio mediante programas de colaboración, financiamiento o por los programas Federales el gasto corriente sería absorbido por estas fuentes, y se tendrían más recursos disponibles para aplicarse a obra pública, infraestructura y todo lo respectivo a programas de inversión.
- b) La racionalidad debe ser la base del gasto público, esto es la forma en la que se distribuyen los recursos, o como lo establece José Merino “...debe constituir una respuesta a la justificación de asignar recursos a un propósito determinado definido en términos de prioridad de la demanda pública y de los efectos que produzca en el bienestar de la población y en el desarrollo del municipio”⁶⁷
- c) Se deben emprender acciones de contención del gasto público corriente, mediante el análisis de los tabuladores de sueldos, en comparación con otros municipios con características similares geográfica, económica y socialmente, y sólo así tomar acciones como, por ejemplo: la disminución de salarios o la cancelación de bonos y gratificaciones.

⁶⁷ Merino Mañón José, Op. cit. p. 74

Ante este escenario es de gran importancia que la planeación del gasto contemple los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal para fortalecer acciones encaminadas a generar mayor beneficio social, y debe tomar en cuenta la disponibilidad de ingresos para sustentar las acciones de gobierno.

El fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal de Acolman, implica cambios en diversas áreas e involucra a las autoridades gubernamentales y a los ciudadanos. Son acciones que están estrechamente ligadas, su impacto será sustancial en la capacidad del municipio por atender demandas ciudadanas e impulsar proyectos de inversión.

No es un reto fácil, requiere de gran compromiso y responsabilidad, se deben de dejar de lado los intereses políticos y pensar que a largo plazo los resultados serán muestra de un gran trabajo. Una visión a futuro y un trabajo prospectivo, es lo que necesita Acolman.

6. Conclusiones

El municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía, es la instancia inmediata a la que acuden para solicitar la prestación de servicios de forma oportuna y que sean de calidad. Es así como las autoridades locales asumen una gran responsabilidad social que debe reflejarse en las acciones y programas gubernamentales enfocados en dar atención a las demandas y necesidades de la población.

La capacidad de atender y dar respuesta oportuna a los ciudadanos está estrechamente ligada a la situación financiera de los municipios, los cuales deben contar con los elementos y recursos necesarios para emprender las acciones que permitan dar cumplimiento a las responsabilidades que le fueron conferidas al gobierno municipal.

Es así como obtener del presente trabajo las siguientes conclusiones:

PRIMERA:

Al ser la Hacienda Pública Municipal la materia sustancial en el quehacer público y los recursos el elemento que determina o limita las acciones de gobierno, se deben emprender acciones que propicien y fortalezcan finanzas municipales sanas. Las acciones encaminadas a lograr este objetivo, son de diversa índole que de alguna forma se relacionan con un área en específica de la vida y organización municipal, las cuales pueden presentar diversos retos, como:

- Modernización y uso de tecnologías en los sistemas catastrales.
- Contenido cultura del municipio, como fuente de ingreso debido al fomento turístico.
- La capacidad municipal para establecer convenios y relaciones internacionales en la asistencia técnica y financiamiento.
- Vincularse con los programas federales.
- Racionalidad del gasto público.

- Profesionalización de servidores públicos.
- Mejoras administrativas.

SEGUNDA:

Los retos anteriores invitan a los gobiernos locales a impulsar acciones para el fortalecimiento de la hacienda pública, y con ello ampliar su capacidad para atender las demandas ciudadana e invertir en obra pública, al generar cambios significativos en la administración y funcionamiento del municipio.

TERCERA:

Paralelamente a estos cambios se debe consolidar el sistema de transparencia y rendición de cuentas, mecanismo por el cual los ciudadanos estarán informados sobre la dinámica financiera del municipio y la orientación del gasto público, ya que todos estos cambios darán elementos financieros a los municipios para emprender acciones con impactos sociales importantes, que se deben reflejar en el aumento de recursos destinados a obras inversión.

CUARTA:

Impulsar la recaudación de ingresos propias permitirá que el municipio de Acolman tenga paulatinamente una mayor autonomía financiera capaz de impulsar acciones y programas que beneficien a su población y así poder dar solución a los problemas sociales que hoy lo aquejan, como los referentes a:

- Regulación de fraccionamientos y unidades habitacionales, se han construido sin tomar en cuenta la capacidad de los municipios para dar atención a los miles de habitantes que pueden llegar a ocuparlas en materia de servicios públicos.
- Sistema de Agua Potable: existe una sobre explotación del agua subterránea, a la administración, control y verificación de los parámetros de calidad del agua.
- Alrededor de 10 colonias no cuentan con alcantarillado y drenaje.

- Crecimiento demográfico, ha generado asentamientos irregulares, falta de servicios públicos básicos, inseguridad y mayores demandas sociales.
- Oferta educativa a nivel superior.
- Medio ambiente: el crecimiento poblacional ha generado desequilibrio ecológico donde muchos terrenos dedicados a la siembra se han convertido en grandes conjuntos habitacionales o se han construido establecimientos comerciales.

Estos son sólo algunos de los múltiples problemas sociales que están dentro del municipio. Pero sin duda los que más han generado demandas y exigencias sociales para que sean atendidos.

QUINTA:

Ante este escenario se puede decir que el Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal permite generar estabilidad política, ya que el aumento a la fortaleza financiera equivale a menor cantidad de problemas políticos, puesto que los gobiernos cuentan con la capacidad financiera y administrativa para resolver cualquier problemática de manera autónoma.

Es así como la búsqueda del bienestar social es el punto de partida que debe guiar las decisiones de los gobiernos, puesto que ser un funcionario público te liga de forma inmediata a la ciudadanía, a tener un visión y perspectiva general, que sea capaz de entender la particularidades y contextos sociales de la región, eliminar su interés particular y elevar a un rango más alto el interés colectivo y la búsqueda en todo momento de acciones encaminadas a mejorar la situación de la población.

Bibliografía:

1. “El municipio en México” Archivo general de la Nación, Centro Nacional de desarrollo municipal, Secretaría de Gobernación (SEGOB), México 1996.
2. “Información del Federalismo Hacendaría Municipal”, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 2008.
3. “Información del Federalismo Hacendaría Municipal”, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 2008.
4. “Legislación y Normatividad en materia de Coordinación Hacendaria en México”, INDETEC, México 2012. p. 7
5. Agenda desde lo Local, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaria de Gobernación, 2012. p. 31-32
6. Allison Rowland y Georgina Caire “Federalismo y federalismo fiscal en México: Una nueva introducción”, Documento de trabajo no.94 de la División de Administración Publica, CIDE, México 2001.
7. Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del H. Ayuntamiento de Acolman, p. 77, Artículo 203
8. Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), “La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales”, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México 1996.
9. Cabrero Mendoza, Enrique (coordinador), “Los dilemas de la Modernización Municipal, estudio sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México” CIDE, México 1996.
10. Cabrero Mendoza, Enrique et al., “Claroscuros del Nuevo Federalismo Mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, Gestión y política pública, vol. VI núm.2. segundo semestre 1997.

11. Caratula de Egresos, Acolman 2009
12. Caratula de Egresos, Acolman 2010
13. Caratula de Egresos, Acolman 2011
14. Caratula de Egresos, Acolman 2012
15. Caratula de Ingresos, Acolman 2009
16. Caratula de Ingresos, Acolman 2010
17. Caratula de Ingresos, Acolman 2011
18. Caratula de Ingresos, Acolman 2012
19. Carrera Hernández, Ady P. "Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México", IHAEM, México 2012. p. 44
20. Catálogo de Programas Federales para los Municipios, Secretaría de Gobernación (SEGOB), México, 2011.
21. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, 2011.
22. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
23. Cruz Robles José Alfredo, "Hacienda Pública y Potestad tributaria Municipales", México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos Volumen XIV. p. 142-143
24. Cruz Robles, José Alfredo, "Hacienda Pública y Potestad tributaria Municipales", México, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos Volumen XIV, 1990.
25. Cuenta Pública Municipal de Acolman, OSFEM, 2009
26. Cuenta Pública Municipal de Acolman, OSFEM, 2010
27. Cuenta Pública Municipal de Acolman, OSFEM, 2011
28. E. Rodríguez, Victoria, "Descentralización en México, de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo", FCE México, 1997.

29. Enciclopedia de los Municipios de México, 2005. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (INAFED), Gobierno del Estado de México.
30. Evolución de la Hacienda Municipal en México”, México, Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), 2003.
31. García López, Jesús, “Gobierno local y Reforma del Estado en América Latina”, Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, México 2009. p. 166
32. García López, Jesús, Reflexiones sobre el gobierno local y su construcción en México: una experiencia latinoamericana. En Uvalle Berrones Ricardo, Mauricio Cortés (Coordinadores), “Gestión y administración de la vida colectiva”, UNAM, México 2009, p. 283.
33. Görlitz Axel, Diccionario de Ciencia Política, Editorial Alianza, España 1972. p. 469
34. Guerrero Orozco, Omar, “La Administración Pública en el Estado Capitalista”, Funtamara, México 1986. p.70
35. Ley de Coordinación Fiscal 2009.
36. Ley de Fiscalización Superior de la Federación, 2008.
37. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2014.
38. Ley Orgánica del Estado de México, 1992.
39. López Camacho Víctor Adán, “Deuda Pública de Estados y Municipios: Una alternativa para financiar proyectos de infraestructura”, Jalisco, Indetec, 2003, p. 30
40. Lorenzo Córdova Vianello, “El sistema Presidencial en México. Orígenes y Razones”, en Miguel Carbonell y Sánchez (Director), “Ensayos sobre el Presidencialismo Mexicano”, Editorial ALDUS S.A., México 1994, p. 30
41. Martínez Cabañas Gustavo “La Administración Estatal y Municipal de México” México, INAP, 1992. p. 122
42. Martínez Cabañas, Gustavo “La Administración Estatal y Municipal de México” México, INAP, 1992

43. Merino Mañón, José, “Una nueva Hacienda Pública Municipal”, INAP, México 2001.
44. Moreno de Alaba, José G., “Suma de minucias del lenguaje”, FCE, México, 2003. p.228.
45. Morones Hernández, Humberto, “Políticas de Impulso a la Recaudación Predial”, Hacienda Municipal, INDETEC, Junio 2011.
46. Muñoz Virgilio, Mario Ruiz Massieu, “Elementos Jurídico – históricos del municipio en México”, México, UNAM, 1879. p. 17
47. Muñoz Virgilio, Mario Ruiz Massieu, “Elementos Jurídico – históricos del municipio en México”, México, UNAM, 1879.
48. Norberto Bobbio et.al. “Diccionario de Política” México, Siglo XXI. 1982, p. 710.
49. Olamedi Baca, Laura, et. al. “Léxico de la Política” Léxico, FLASCO. 2000. p. 238
50. Olamedi Baca, Laura, et. al. “Léxico de la Política” Léxico, FLASCO. 2000.
51. Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2009-2012
52. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994., p. 48
53. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000
54. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
55. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, p. 54
56. Santana Loza, Salvador, “La hacienda pública municipal”, Hacienda Municipal, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1994, p. 39.
57. Sedas Ortega Cecilia, Salvador Santana Loza, “Relaciones Hacendarías, Estados – Municipios bases jurídicas”, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Pública (INDETEC), 1997, p. 27
58. Sedas Ortega, Cecilia, Salvador Santana Loza, “Relaciones Hacendarías, Estados – Municipios bases jurídicas”, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Pública (INDETEC), 1997.

59. Sedas Ortega, Cecilia, Salvador Santana Loza, "Relaciones Hacendarías, Estados – Municipios bases jurídicas", México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Pública (INDETEC), 1997.
60. Serrano R. Andrés, Diccionario de Ciencia política, A-LL, México. Editorial Fondo de Cultura Económica edición 1997. P.761
61. Serrano R. Andrés, Diccionario de Ciencia política, A-LL, México. Editorial Fondo de Cultura Económica edición 1997.
62. Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI, 2009 p. 8
63. Weber, Max. "El político y el científico", Alianza Editorial, España, 2002 p.83

Información Digital:

1. Agudín Alcaraz Alfonso "El impacto de en el reforma municipal", [En línea] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1741/13.pdf>, (Consultado el 14 de Mayo 2012).
2. Comisión Nacional del Agua, Programa de Devolución de Derechos, [En línea] Disponible en: http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/1_Objetivo_del_Programa.pdf (Consultado el 22 de marzo de 2012)
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [En línea] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (Consultado el 9 de Enero de 2012).
4. "Historia del municipio mexicano2, [En línea] Disponible en http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2, (Consultado el 30 de abril de 2013)
5. Ley de Bienes del Estado de México, [En línea] Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig085.pdf> (Consultado el 24 de Agosto de 2012).
6. Manual de Transferencias Federales para Municipios, [En línea] Disponible en: <http://www.congresoson.gob.mx/transferencias.pdf>, (Consultado el 10 de Abril de 2012).

7. Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2009-2012. [En línea] Disponible en: <http://www.acolman.gob.mx/images/PLAN%20DE%20DESARROLLO%20MUNICIPAL%202009-2012.pdf>, (Consultado el 27 de Agosto de 2012).
8. Portal de Transparencia, en <http://www.acolman.gob.mx/transparencia.html>
9. Programa de Nuevo Federalismo 1995-2000, [En línea] Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/348/default.htm?s=is>, (Consultado el 22 de marzo de 2012).
10. Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada, Dirección General de Coordinación Política, [En línea] Disponible en: <http://portal2.sre.gob.mx/enlace/images/STORIES/locales/Etapas/mahaaini.pdf>, 2007. (Consultado el 22 de marzo de 2012).