

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**  
**CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO**

“EL DISEÑO DE LA POLÍTICA FISCAL EN ACOLMAN Y LA RECAUDACIÓN DEL  
IMPUESTO PREDIAL EN EL PERIODO 2009-2012”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**P R E S E N T A:**

**KARLA GARCIA MELLADO**

DIRECTOR

DR. EN CS. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA

ASESORES:

DR. EN C. P.Y S. JOEL MENDOZA RUIZ

M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES

**TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, ENERO 2016**

Texcoco, México a 17 de Noviembre de .2015

M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO.  
PRESENTE:

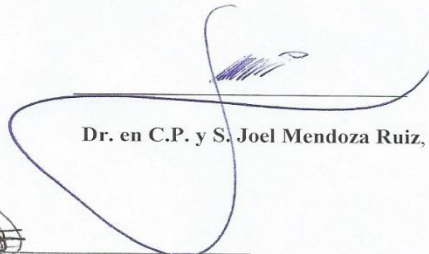
AT'N L. EN I.A. CINTHYA TERESITA ISLAS RODRÍGUEZ  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN.

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "EL DISEÑO DE LA POLÍTICA FISCAL EN ACOLMAN Y LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN EL PERIODO 2009-2012" que para obtener el título de Licenciado en CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA presenta el (la) sustentante **KARLA GARCIA MELLADO**, con número de cuenta **1124521** respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo continuar con la etapa de digitalización del trabajo escrito.

ATENTAMENTE



Mtro. en P.P. Antonio Inoue Cervantes



Dr. en C.P. y S. Joel Mendoza Ruiz,



Dr. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

c.c.p. (Karla Garcia Mellado )  
c.c.p. Director (Dr. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda)  
c.c.p.-Titulación (I. en I.A. Cinthya Teresita Islas Rodríguez)



## AGRADECIMIENTOS

En una hoja no alcanzaría a agradecer a todas las personas que han contribuido para que yo llegue a esta meta, sin embargo, quiero darle primeramente gracias a Dios por haberme permitido llegar hasta este escalón de la vida, por darme las fuerzas suficientes para afrontar las batallas que en el camino se me presentaron, por nunca soltar mi mano y siempre guiarme por el camino del bien y del éxito.

Mi más mayor agradecimiento y admiración a los profesores del área de Ciencias políticas y Administración Pública, del C.U. Texcoco, en especial al Profesor Alejandro Pompilio, por su gran apoyo y contribución para la realización de éste trabajo, por depositar su confianza en mí durante este tiempo; por ser un gran Maestro y ejemplo para seguir adelante. A los Profesora Karina, Joel e Inoue, por día a día impulsarme y enseñarme el amor al estudio y a la investigación.

Quiero hacer un amplio reconocimiento al Lic. Darío Zacarías Capuchino, ser un gran ejemplo de dedicación y amor al trabajo; al C. Jesús Miranda Espadas, así como al Lic. Misael Carreño Álvarez, por su gran apoyo durante la investigación de campo que se realizó; sin duda dos grandes personajes, ejemplos a seguir por su dedicación y esfuerzo por el bienestar social. De igual manera un agradecimiento en general a la administración del Municipio de Acolman 2012-2015, por el apoyo brindado a lo largo de mi carrera profesional.

KARLA GARCIA MELLADO

## DEDICATORIA

Porque sé que no existe otra persona que se sienta más orgullosa de mí que tú, esta tesis y este gran paso es el resultado de todo lo que me has enseñado en la vida, de todo lo que has luchado y enfrentado por sacar a mis hermanos y a mí adelante.

Le dedico mi tesis y mi triunfo a ti, mi gran amiga, a la mujer que jamás me dejó ni me dejará sola, que todos los días se levantaba temprano para encaminarme al transporte, que siempre cuidó de mi alimentación para que no me enfermara, que durante este tiempo se privó de cosas, de lugares por apoyarme económicamente, pero siempre estuvo ahí moralmente.

Le quiero dedicar mi tesis por la gran admiración que le tengo, por demostrarme que las cosas no son fáciles, pero con cariño, esfuerzo y dedicación siempre se pueden lograr, que si caigo, me puedo levantar, y que las derrotas solo sirven para impulsarme hacia el camino del éxito.

Esta tesis es para ti MAMÁ...

KARLA GARCIA MELLADO

## Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1: Políticas públicas.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1: Concepto de políticas publicas.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2: Fases de las políticas públicas.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3: Enfoques en el diseño de políticas públicas. ....</b>	<b>22</b>
<b>1.4: Política fiscal y el impuesto predial. ....</b>	<b>25</b>
<b>Capítulo 2: Impuesto predial en México.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1: El municipio en México .....</b>	<b>30</b>
<b>2.2: La Hacienda Pública Municipal. ....</b>	<b>34</b>
<b>2.3 El impuesto predial en México.....</b>	<b>39</b>
<b>Capítulo 3: Análisis de la política fiscal y el impuesto predial en Acolman periodo 2009-2012....</b>	<b>46</b>
<b>3.1: Diagnóstico del lugar.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2 Métodos, técnicas e instrumentos en la política fiscal y el impuesto predial en Acolman periodo 2009-2012 .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2.1: Acciones internas .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2.2: Acciones externas.....</b>	<b>65</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>67</b>
<b>Fuentes de consulta.....</b>	<b>70</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>74</b>

## Introducción

En México la ausencia de interés social y gubernamental para la recaudación del impuesto predial es elevada, al recibir aportaciones los gobiernos locales por parte de los gobiernos federales y estatales, generan una cierta tranquilidad y falta de interés para la recaudación; sin embargo, es cada vez más importante que los municipios tengan un sustento económico fluido, en el que no intervengan los demás órdenes de gobierno, y que generen un desarrollo local.

“El sistema ha dado lugar a una gran dependencia de los gobiernos locales con respecto al federal. Los ingresos propios de los estados representaron 23.5% en 1991; mientras que 16 años después, en 2007, fueron solamente 10.2% del total de sus ingresos” (Astudillo, s/a: 127).

Siendo la base de la organización social, es necesario que también sea la base económica del país, o bien que tenga la suficiencia regulatoria en términos económicos para no depender de los gobiernos estatales ni federales. Una mejor recaudación municipal permitirá al país aumentar el porcentaje pues éste es aun del 0.3% del PIB, situación en la que ha estado estancado en la última década, siendo un nivel muy lejano a 1.8% que en promedio recaudan los países de la OCDE y 2% de los países europeos o 4% que tiene Inglaterra, incluso en América Latina en promedio de tributación es de 0.5% del PIB.

Para Gutiérrez (2013) a pesar de la enorme importancia que representa la recaudación del impuesto predial, los municipios no cuentan con la fortaleza institucional necesaria para incrementar esa recaudación. En ocasiones los presidentes municipales argumentan que el problema de fondo son las bajas tasas con que se cuenta, además de los problemas de Catastro que se tiene. Sin embargo otra visión es que se podría cobrar más simplemente cobrar bien lo que ya se tiene y actualizar los registros de propiedad, debido a que estos se encuentran con datos obsoletos y erróneos (:269).

Ahora bien, según el INDETEC (2011), los factores que influyen para que la recaudación del impuesto predial sea baja respecto de su potencial, son aspectos

como el jurídico, administrativo, tecnológico e incluso político, así como del rezago en los valores catastrales y la debilidad de las tasas y tarifas locales del impuesto.

El aumento de la recaudación del impuesto predial en México, no solo permitirá el aumento del porcentaje recaudatorio que como hasta ahora se sabe es bajo, sino también ayudará a que los municipios logren obtener mayor número de ingresos económicos y con ello gozar de mayores beneficios y desarrollo.

La necesidad de conocer la existencia del diseño de políticas públicas a nivel municipal, recae en la importancia que tiene la recaudación de impuestos, de forma específica del impuesto predial, ya que es el sostén económico de la Hacienda Pública Municipal.

El presente trabajo pretende realizar un estudio de caso en el cual se realice una reflexión sobre la realidad social y los problemas que le rodean, de forma específica en términos recaudatorios; analizando los actores que influyen en la toma de decisiones, así como las decisiones que se tomaron, teniendo como objetivo descubrir que tan racional fue la toma de decisiones y si es que existe incongruencia, buscar una solución oportuna que ayude a futuras administraciones municipales a aumentar la recaudación del impuesto predial, desde la perspectiva del diseño de políticas públicas.

Por ello, se planteó la siguiente pregunta ¿de qué forma las estrategias del gobierno municipal han influido en la recaudación del impuesto predial en Acolman? Esas acciones ¿podrían ser consideradas en el diseño de una política pública?

Para lograr responder la pregunta planteada, se establecieron los objetivos que dirijan la investigación, teniendo como objetivo general; Analizar las estrategias implementadas por el gobierno municipal de Acolman en el periodo 2009-2012, orientadas a la recaudación del impuesto predial, con el propósito de identificar si pudieran formar parte del diseño de una política pública. Al establecerse el objetivo general, ha sido necesario desagregar de forma analítica

el mismo, por lo tanto se han estructurado diferentes objetivos particulares que integren el mismo.

Se busca identificar las acciones internas del Gobierno como son: los diagnósticos, elementos jurídicos, procesos administrativos, acciones organizacionales y técnicas, a través de la revisión de documentos normativos y programáticos, con el propósito de visualizar el diseño del curso de acción seguido.

De igual forma es indispensable identificar las acciones de vinculación con autoridades locales, sector privado, grupos de interés, entre otros que pudieran insertarse en la recaudación del impuesto predial; por parte del Gobierno, a través de entrevistas a informantes clave, con el propósito de visualizar el diseño del curso de acción seguido.

Documentar el nivel de recaudación del impuesto predial del gobierno, a través de una serie de tiempo, con el propósito de diagnosticar su desempeño; así como clasificar las acciones del Gobierno, a través de la disciplina de políticas públicas, con el propósito de identificar el enfoque que prevaleció en el diseño del curso de acción seguido.

Para llevar a cabo la investigación, también se planteó una hipótesis, y una vez realizado el análisis, se busca la comprobación de la misma y el porqué de dicho resultado; la hipótesis planteada fue; Las estrategias seguidas en la recaudación del impuesto predial en el municipio de Acolman en el periodo 2009-2012 fueron irracionales (se limitaron a acciones mecánicas e inerciales) pues tuvieron como resultado un bajo nivel recaudatorio por lo que no podrían ser parte del diseño de una política pública.

Siendo comprobable y asertiva, ya que no se buscó el diseño de una política pública de forma específica en la recaudación del impuesto predial en el municipio de Acolman, y el gobierno municipal solo se basó en acciones vinculadas con los elementos jurídicos de los cuales fueron dotados, sin la búsqueda de estrategias organizacionales, administrativas o bien de vinculación que les hubiese ayudado a aumentar el nivel de recaudación.

Como marco teórico de este trabajo se hizo uso de la ciencia de las políticas públicas y sus fases, retomando a diversos autores como son Aguilar Villanueva, Canto Chac, Miriam Cardozo, entre otros autores especialistas en la materia, de forma específica se hará uso de la política fiscal, para lo cual se retomaran autores como Emilio Margain, Hugo Carrasco, y algunos autores como Merino Mañón que hablan sobre estudios específicos en la política fiscal mexicana. Logrando así tener la base en ellos para el análisis del diseño de la política fiscal que hubiese existido en el municipio de Acolman Estado de México en el periodo 2009-2012.

El alcance de la presente investigación es de forma analítica, entendiendo éste como la descomposición de un fenómeno en sus elementos constitutivos, para acceder al conocimiento de las diversas facetas de la realidad; por ello se necesitó de la descomposición del fenómeno del diseño de las estrategias de recaudación del impuesto predial, para así analizar cuáles fueron los factores que atribuyeron a la inexistencia del diseño de una política pública y como consecuencia una deficiencia recaudatoria.

Las técnicas utilizadas para la presente investigación son cualitativas, tomando en cuenta la investigación documental a través de la consulta de bibliografía referente a los temas generales que se abordaron, así como documentos específicos del fenómeno, siendo bandos municipales, actas de cabildo, acuerdos, reglamentos, entre otros. De igual manera se realizó investigación de campo a través de entrevistas a personajes clave para obtener información inexistente en los documentos estudiados. Se realizó de forma rápida el análisis del nivel recaudatorio del impuesto predial en Acolman, solo para tener una visión general de cómo se encuentra y que con el paso del tiempo no se han visto resultados sobresalientes que pudieran atribuir a un desarrollo social por medio de la recaudación de impuestos.

Este trabajo se encuentra organizado en tres capítulos. El primer capítulo hace referencia al sustento teórico de la investigación, siendo las políticas públicas,

de forma específica el diseño de ellas; realizando a su vez un enlace con la política fiscal, siendo de suma importancia por el vínculo que existe con la recaudación de impuestos.

El segundo capítulo, sirve para contextualizar la problemática referente a la importancia que tiene la recaudación del impuesto predial en México, y como es que éste influye en el desarrollo de los municipios mexicanos, así como los factores que han influido para que el nivel recaudatorio en México sea limitado, referente al padrón catastral que se tiene, conocer las limitantes que tienen los servidores públicos, pero también las alternativas que se ha presentado, pero que no se han atendido, es lo que ofrece dicho capítulo.

En el tercer capítulo se hace un estudio de caso, en el municipio de Acolman tomando en cuenta dos factores principales; las estrategias internas y externas, las primeras haciendo referencia al estudio de diagnósticos que se pudieran encontrar referente al tema, así como del sustento jurídico por parte de las autoridades municipales involucradas para generar estrategias recaudatorias. Se realiza un análisis de los aspectos organizacionales, técnicos y administrativos que llevaron a cabo las autoridades municipales para recaudar, o bien si es que éstos no realizaron ninguna actividad referente a cada tema.

En cuanto a las estrategias externas, se ha realizado un estudio sobre el vínculo que pudieron establecer con actores importantes pero que no pertenecieran a la administración Pública municipal, es decir, sector privado, autoridades locales de las diferentes comunidades que conforman el municipio, comités ejidales, así como con el gobierno estatal y federal; identificando la eficiencia del gobierno municipal para establecer estrategias innovadoras, o bien la ausencia de las mismas, las cuales pudieron ayudar al aumento de la recaudación del impuesto predial.

Por último, se realiza el análisis de la presencia o ausencia de lo antes mencionado, para así llegar a la respuesta de la pregunta por la cual se ha realizado la presente investigación.

## Capítulo 1: Políticas públicas

En el presente capítulo, se describen los conceptos primordiales que se utilizarán a lo largo de la investigación sobre la política fiscal en Acolman y el impuesto predial en el periodo 2009-2012, ya que es necesario conocer cada uno de los términos para así entender mejor la exposición de la investigación en los capítulos siguientes.

En primer lugar, se habla de las políticas públicas como concepto, y el enfoque de análisis que puede tener de acuerdo a la problemática existente y el tema a estudiar. Posteriormente, se abordan las fases en las que se dividen las políticas públicas para un mejor estudio, haciendo énfasis en la etapa de diseño de políticas públicas, puesto que ésta será la fundamentación teórica de la investigación; dando paso al último punto que es: el estudio de la política fiscal y su relación con el impuesto predial.

### 1.1: Concepto de políticas publicas

La necesidad de conocer la concepción de políticas públicas, va ligada al objetivo primordial de la presente investigación; el cual es estudiar las características que definen a las estrategias implementadas por el gobierno municipal de Acolman en el periodo 2009-2012 para la recaudación del impuesto predial, realizando un análisis de la existencia o ausencia del diseño de una política pública ante dicha problemática.

En primer lugar, es necesario conocer en términos generales la concepción de la política pública, a través de diversos autores, para así encontrar una definición propia del problema a tratar en la presente investigación. Como primera definición encontramos a Dewey que dice que “las políticas públicas se refieren a [...] ‘lo público y sus problemas’. Refiriéndose a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan” (Parsons, 1978:3).

En las palabras de Dye (1976), estudian ‘que hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto’. Este estudio sobre ‘la naturaleza, las causas y los

efectos de las políticas públicas´ (citado por Parsons, 1978). Es decir, es la explicación de cómo va a actuar el gobierno ante las problemáticas que se le presentan, tomando en cuenta causas y consecuencias de las decisiones a tomarse.

Estas referencias que realizan los autores citados por Parsons (1978), son indispensables para conocer de forma general a lo que hacen referencia como política pública; quedándonos con la idea de que es un enfoque a lo público y sus problemas, así mismo el actuar del gobierno frente a dichos problemas, pero sin dejar de lado la raíz causante de ello, estos últimos deben ser estudiados desde la visión multidisciplinar, para así lograr atacarlos y que el ataque del gobierno sea suficiente logrando su fin.

Ahora bien, ya se conoce de forma general a que se refiere una política pública, pero para éste estudio, es necesario tener un concepto particular que rija la investigación y que de forma precisa logre definir el concepto, por ello se puede decir que “las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretendan utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (Canto, 2002: 70).

Con este último concepto, se puede decir que en las políticas públicas no solo existe la intervención del gobierno, sino también intervienen diferentes actores, como la propia sociedad, en donde factores importantes como son el poder y los recursos, regularán los cursos de acción que se pretenden realizar para resolver la situación compleja que atañe a la sociedad.

Dos demandas fundamentales en las que hace referencia el autor Canto Chac (2002) son la búsqueda de la eficiencia y la democracia en el momento de realizar políticas públicas, ya que si se recuerda, los dos principales ejes son la economía y la sociedad, entonces al existir un buen uso de los recursos y la participación ciudadana en la realización de las políticas públicas, éstas serán exitosas y cumplirán con los objetivos para los que fueron realizadas.

Recordando a Charles Edward (1991), se puede decir también que en un mundo democrático liberal, las decisiones del gobierno se fundamentan de la eficiencia en la solución de los problemas existentes en la sociedad y a su vez la respuesta y el grado que ésta tiene en el control de la sociedad, es decir, cuando el gobierno se encarga particularmente de tomar las decisiones, se debe saber de qué manera lo va a hacer para no tener más problemas, y así mismo de quien necesitará ayuda para tomar las decisiones en la elaboración de políticas.

Retomando la visión de Charles Edward, se necesita conocer a la persona especialista en la elaboración de políticas públicas, la cual evaluará todos los factores que influyan para que estas se realicen o no, y no se caiga en errores, que generen más problemas y con mayor complejidad de solución; de acuerdo a esto, Garzón dice que: “Lasswel definió al científico de las políticas como alguien que estaba ‘interesado en dominar las habilidades apropiadas para tomar decisiones ilustradas en el contexto del orden público y cívico’. (Lasswel, 1971:13) Las ‘habilidades’ se volvieron casi el único énfasis de análisis de políticas; a su vez, el ‘contexto’ histórico, transcultural, a tratar con muchos métodos- que representaba el más profundo compromiso de Lasswel con el concepto que tenía de las ciencias políticas, resultó oscurecido, por las desmesura del proyecto, frente a las habilidades empíricas” (Garson, 1992: 154).

Es necesario entender los enfoques que existen en cuanto a las políticas públicas para su mejor estudio, esto ayudará para que el nivel de análisis sea mayor, por consiguiente, a continuación se presenta la definición de enfoque de políticas públicas, posteriormente los tipos de enfoques, entre otros conceptos de gran importancia.

Para Reyes (s/a) el enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político-administrativo, en tanto, en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen

en el proceso de políticas públicas. Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

Saber cómo va a actuar la autoridad pública ante una demanda social es difícil, así como conocer los resultados verdaderos que se obtienen al atacar la demanda con una política pública, es por eso que es necesario separar cada paso, como los estudiosos de políticas públicas lo hacen. Además es necesario que todo estudio sea enfocado a una realidad, en donde no se idealice el contexto y se tomen en cuenta todos los parámetros que influyen para la toma de decisiones.

La necesidad de reconocer el arduo trabajo que se ha realizado en México, al proponer políticas públicas para atacar los problemas sociales, pero bien menciona Dror (1997) que se ha demostrado su incapacidad al momento de ponerlas en marcha, hablando de dos factores posibles, la primera la resistencia de grupos de interés y la segunda la inercia burocrática.

Es necesario recordar según Pedro Moreno (1999) que uno de los puntos críticos de la obsolescencia gubernamental se encuentra en la baja capacidad de transformación de objetivos en resultados. En donde se dice que el problema está en el diseño y en una evaluación ex -post y no ex - ante, o por la insuficiencia de recursos, pero debe ser necesario que no sólo se visualicen estos factores, sino todos los que influyen en el proceso de la realización de políticas públicas.

Mientras Cejudo menciona que “las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están también influidas por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos” (2008:1).

La factibilidad de las políticas públicas, se encuentra en el momento en que se realizan estudios, tomando en cuenta todos los parámetros que influyen en la toma de decisiones y la implementación de dicha decisión; en caso de no ser

factible la política pública, se caería en una deficiencia por parte del gobierno y de los creadores de las mismas para atacar problemas.

Darse cuenta de la realidad, para atacar los errores o celebrar los triunfos, en caso de no estar sumergidos en la realidad, se puede caer en lo ideal y lo ideal no ayudaría en la implementación de políticas públicas, ya que se entendería que no son necesarias, por eso es necesario que el gobierno tome líneas de acción que le sirvan para satisfacer a la sociedad.

Si partimos de la idea de Moreno que “las líneas de acción se pueden sintetizar en las siguientes proposiciones: mejorar la coordinación, pasar de metas secretariales a intersecretariales, aumentar la eficiencia del gasto público, una mejor gestión de los recursos humanos, generalizar diversos instrumentos de gestión (sistemas de información, indicadores y medidas de rendimiento y costeo por programas), mejorar la atención y el servicio a los consumidores y perfeccionar el control y la evaluación de las políticas”(Moreno, 1999:176).

Podemos decir que el establecimiento de metas y objetivos para realizar una tarea, no solo en el sector privado, sino a lo largo de la vida, es indispensable, ya que éstos ayudarán a nunca perder el sentido de las cosas y a tener en cuenta en todo momento el motivo por el cual se está actuando. Accionar bajo los parámetros que el autor propone sería lo más factible, ya que al actuar de esa manera se podría saber que tan eficaz y eficiente es el gobierno, al momento de tomar decisiones. Con esto se puede decir que cada política pública tiene diversos enfoques y por tal motivo su estudio es único, aunque bien las experiencias sirven, ninguna es igual y por ello merece un estudio rígido y propio.

## **1.2: Fases de las políticas públicas**

Después de dar a conocer el concepto de políticas públicas, es necesario estudiar el proceso de la elaboración de las mismas, para así tener un panorama general, dando paso al enfoque científico central de la presente investigación que es el diseño de políticas públicas; para el cumplimiento de dicho objetivo, es necesario mencionar que en éste apartado se hablará de forma breve sobre el diseño de política pública, y posteriormente se hará mención de forma más específica sobre

dicha fase. En primera instancia citaremos a Charles Edward (1991), el cual a través de una pregunta comienza a dar a entender el por qué las políticas públicas deben llevar un proceso; menciona:

“¿Cuál es la mejor manera de comprender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas? Un método popular en los últimos años es el de separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas. Primero se estudia como aparecen los problemas y recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, como proceden los legisladores, como luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente como se evalúan las políticas” (Charles, 1991:11).

En este tenor, se concibe que al separar por fases a las políticas públicas, se tendrá mayor entendimiento de lo que se está elaborando, ya que la información que se obtiene del problema, ayudará a comprender como se va a abordar. Pero primeramente, ayudará a entender si lo existente de verdad es un problema que necesite pronta solución, y que dicha solución sea por medio de una política, ya que si no es necesaria la implementación de ésta, y se realiza, solo ocupará un lugar que no debe, surgiendo nuevas problemáticas.

“Las políticas se llevan a cabo por medio de un ente a atacar, compromiso en el cual los decisores de las políticas públicas lo realizan, y sin importar realmente el problema, es decir se va a satisfacer la demanda por compromiso y no porque sea un problema que realmente sea relevante, dice que a veces las políticas surgen de oportunidades más que como respuestas a problemas” (Charles, 1991:13).

Al conocer que las políticas públicas nos van a ayudar a atacar un problema, es necesario saber cómo se va a atacar dicho problema, Canto Chac (2002) habla de ello, dando a conocer una serie de pasos que ayuden como guía para dicho ataque:

“la elaboración de las políticas públicas sigue algunos pasos generales, para algunos podrán ser más para otros menos, convencionalmente parece haber acuerdo en que los principales pasos que sigue un ciclo completo de política son: a) agenda, b) análisis, c) decisión, d) implementación y e) evaluación” (Canto, 2002: 70).

Sin lugar a duda, el manejo de la solución de los problemas genera a su vez otro problema, pues si bien se ha entendido a lo largo de la investigación que la solución de problemas sociales no puede realizarse como si fuera una receta de cocina, también es necesario estructurar una serie de pasos que ayuden a que se tenga coherencia en lo que se va a plantear, considerándose como factible la cronología que realiza Chac, por tal motivo, esta desagregación será determinante para la presente investigación.

#### a) Agenda

Para entender el proceso de elaboración de políticas públicas, es necesario conocer que es la agenda, entendiendo así que en este primer punto se encuentra la importancia de percibir cuales son los problemas que atañen a la sociedad, y definir si en realidad son un problema que necesita solución pronta; es decir es el punto en el que se encuentra la esencia del curso de acción a seguir.

Para Canto (2001) “la agenda no es un listado de demandas, mucho menos de buenas intenciones, es una selección de asuntos que se considera que un determinado tipo de autoridad puede y debe abordar durante un tiempo determinado. No se trata ya de soluciones, que un asunto esté en la agenda quiere decir que se considera importante su discusión para definir cuáles son las estrategias que se utilizaran para resolverlo. Para ello es fundamental una adecuada definición del problema” (:71).

La agenda de asuntos, sirve para conocer qué temas son de importancia para ser abordados por las autoridades públicas, a su vez estudiar si dichos temas en realidad son problemas públicos que merezcan la atención de la autoridad, o no, dependiendo la demanda social que exista referente a; de igual manera se

necesita que el gobierno adopte una postura neutral al momento de estudiar los problemas y no dejarse llevar por juicios de valor.

#### b) Análisis

La siguiente etapa que el autor menciona es el análisis de las políticas públicas, aunque en realidad se debe saber que el análisis de políticas debe ser en todas las etapas, así generará un mejor trabajo y se logrará caer en menos errores durante el proceso.

Wildavsky (1970) menciona que “el análisis de las políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema” (1970:15). Conocer la naturaleza del problema, genera que se realice un análisis del mismo, tomando en cuenta a todas las disciplinas que puedan tener influencia en la búsqueda de alternativas para su pronta solución.

Retomando a Parsons Wayne (s/a), se puede decir que para el análisis de todo el proceso que se debe llevar a cabo para la realización de las políticas públicas, se debe conocer cómo se definen los problemas en las agendas de gobierno, y a su vez como se van a tomar las decisiones para la formulación de políticas públicas; posteriormente saber de qué manera se van a evaluar y a implementar estas.

El autor dice que se debe realizar un “análisis en y para el proceso de las políticas públicas, que comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación” (Parsons, 1978: s/p).

Una vez definido que es el análisis, es necesario conocer que es la decisión, y como se van a tomar las decisiones durante el proceso de políticas públicas. Es necesario saber que tan complicado es para el tomador de decisiones optar por

una u otra opción, de acuerdo al nivel de racionalidad que éste tiene ante la toma de decisiones y los objetivos que se pretenden lograr.

Es necesario mencionar que como siguiente fase de las políticas públicas, se hablará de la fase de la implementación, saltándonos la fase del diseño, ya que al ser el eje central de la investigación, merece un apartado especial, para no hacer caso omiso a alguna información que pudiera ser necesaria.

### c) Implementación

Es importante conocer sobre la implementación de las políticas públicas, ya que este proceso será el oportuno para atacar el problema que se está enfrentando, y si no se realiza de una manera óptima, podría caerse en el error y no satisfacer o atacar el problema por el cual se generó la política pública. Aguilar Villanueva habla sobre este segundo rango de las políticas públicas y lo expresa de la siguiente manera:

“Al hablar de implementación hay una referencia específica a la operación puesta en marcha o, analíticamente dicho, al espacio y tiempo que sigue a las condiciones iniciales y concluye al presentarse las consecuencias de la acción. Al vincular, por otro lado, la clásica tipología de políticas de Lowi con la implementación se ha sostenido que las políticas redistributivas (sociales) y sus arenas son ámbitos " cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de déficit acceso e incidencia gubernamental” (Aguilar, 1993:20).

Es el momento en el que se va a realizar la tarea, en donde la planeación de la política pública al surgir un problema, ya no será suficiente, pues ahora se necesitará actuar y no dejar de lado el análisis, ya que en todo momento se va a analizar, en éste caso se analizará que tan aceptable es para la sociedad la implementación de la política. Retomando a Aguilar Villanueva se puede decir que “... una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores” (Aguilar, 2000: 26).

Es la fase de las políticas públicas en donde se van a tomar todos los factores tanto externos como internos, así como las complicaciones y beneficios que se pudieran tener, la búsqueda de alternativas durante el proceso, para que en el momento que se llegue al fracaso o error, se logre salvar tomando en cuenta una de las alternativas ya planteadas.

André Noel (2002) habla sobre el desafío que representa la implementación y su análisis. El proceso de implementación obliga a los analistas y actores a concebirlo de una manera amplia y flexible. El análisis será de gran importancia en la implementación ya que tomará en cuenta una serie de variables como son: los costos de información y de negociación, la estructura reglamentaria utilizada, los criterios de evaluación, la capacidad administrativa y el contexto de la implementación. Él dice que “desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” ( 2002: 107).

#### d) Evaluación

Como última faceta de las políticas públicas, se encuentra la evaluación, la cual no se retomará en la investigación, pero si es necesario entender en que se basa una evaluación y la importancia de la misma; por tal motivo no se retomarán muchos autores ni se hará un análisis relevante de la evaluación.

La evaluación no siempre es al final de la implementación de la política pública, debe ser en todo momento, así se lograra un mejor rendimiento y mejores resultados en la política pública, ya que se atracaran los errores que se cometan de forma rápida, y si se evalúa al final, solo se sabrá lo que paso pero ya será difícil remediar el error.

De acuerdo a Thoenig “una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor. Evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Es un modo de razonamiento asumido por el analista: la

apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas” (Meny, Yves y Thoenig, 1992: 57).

La evaluación ayudará a entender los efectos de la implementación, y el valor que va a dar el evaluador, ya que es necesario reconocer que en el ámbito social, lo que para algunos actores la política pública implementada no sirve para atacar el problema, para otros actores (comúnmente los beneficiados) sí.

Para Vedung (1997) “el hecho de evaluar obliga a mirar hacia atrás para mejor avanzar hacia adelante. El papel específico de la evaluación es el de acumular y valorar sistemáticamente la información, especialmente sobre las consecuencias de una intervención, y también outputs, pero asimismo sobre su aplicación para alcanzar una correlación, ajuste o decisiones de futuro más racionales y de largo alcance” (:33).

La evaluación dentro de las políticas públicas, se manifiesta por medio de la búsqueda del error, para que éste se logre remediar o atacar, en la evaluación se debe valorar cada uno de los elementos que integran a la política pública, ya que cuando no se hace se están omitiendo resultados, que pueden traer consigo problemas a futuro. Sin embargo dice Vedung (1997) evaluar antes, durante y después de la implementación de la política pública, es necesario para saber si realmente se está atacando el problema o no, en caso de que la evaluación de resultados negativos, entonces se pueden buscar alternativas que ayuden al tomador de decisiones a retomar el rumbo, de lo contrario no se logrará el objetivo.

Ospina (2001) dice que “se espera que la evaluación contribuya a la toma de decisiones y rendición de cuentas a la ciudadanía, contribuyendo a que exista un empleo eficiente de los recursos y que a su vez exista una alta efectividad de su impacto”. (Citado por, Thoenig, 2002:47) en donde los recursos no se alteren para fines particulares, y se respete siempre la participación ciudadana.

No sólo es importante atacar el problema, sino la manera en que se ataca, tomar en cuenta los recursos que se están usando, y que su utilización sea óptima o no, ayudará al ciudadano a evaluar si el tomador de decisiones está en lo correcto o no. La intervención de los ciudadanos siempre será necesaria, cuando estos no lo hacen, entonces no se puede conocer de forma concreta en impacto que se está teniendo.

Una vez que se expone que son las políticas públicas y que giro tienen de acuerdo al problema a solucionar; así como las fases en las que se integra, es necesario conocer más a fondo que es una política fiscal, o que componentes además de los ya vistos tiene una política fiscal, a su vez saber que es el impuesto predial y cuál es su relación con lo ya visto, dando paso al último subtema del capítulo.

### **1.3: Enfoques en el diseño de políticas públicas.**

La siguiente etapa para la elaboración de las políticas públicas resulta importante, teniendo en cuenta que ésta etapa será el enfoque de estudio con el que se realiza la presente investigación. La etapa del diseño de políticas públicas es sumamente importante, ya que a través de ella, se tomarán decisiones que posteriormente se van a poner en práctica, para ello Chac dice “en el momento de la decisión interviene la voluntad de quien decide, pero esta voluntad está acotada por las reglas de decisión existente y por el contexto en el cual se toma la decisión específica, todo lo cual tiene que ser analizado también, partiendo del supuesto de que nunca se tendrá la decisión óptima, todas dejan algún nivel de insatisfacción y por eso se prefiere hablar de decisiones subóptimas, mismas que están condicionadas por las situaciones específicas en que se toman, es decir por el medio ambiente”( 2002:71).

Tomar decisiones ante un problema social, no es fácil, pues este de alguna manera va a tener un efecto y este podría no ser positivo, por ello es necesario que las decisiones que se tomen se realicen con un alto nivel de racionalidad, analizando todos los factores que influyen en el problema y los que influirán en la solución, aunado a ello, Corzo (2013) dice que “en la fase de diseño de la

política pública, los servidores públicos o consultores independientes analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea más importante es brindar un recomendación de política pública inteligente, presupuestal y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que esta se pueda llevar a cabo” (Corzo, 2013:92).

Cuando los actores no toman en cuenta todos los puntos que Corzo plantea es más probable que exista un error en el momento de implementar y si bien no se dará solución al problema social, se generaría otro de mayor complejidad, por ello es necesario tomar en cuenta todos los factores que tienen influencia en la solución del problema, que se analicen las causas y las consecuencias de cada decisión que se realice y que se busquen alternativas que generen menor riesgo.

Para André Noel Roth (2002) es necesario decir que en el diseño se debe tomar en cuenta que “se establece un proceso de análisis del problema, de búsqueda de argumentos y de contraargumentos, de propuestas y de indagación acerca de las consecuencias posibles de tal o cual solución, qué factores estarán a favor y cuáles en contra, conocer causas y consecuencias antes de actuar.

Recordando un poco a Aguilar Villanueva (2010), es necesario saber que “Las políticas deben ser diseñadas de modo que sus efectos realmente cambien la situación actual de la sociedad por lo que llamo la atención para elaborar una política para la atención de algún problema. Por lo que en el momento de diseñar una política no es sólo dar atención al problema o situación planteada, sino que el diseño debe estar encaminado a dar un efecto favorable que cambie la situación y no surjan más problemas para atenderla nuevamente” (Aguilar, 2010:32).

Una vez que se ha hablado de forma general de las fases de las políticas públicas, es necesario enfocarnos en el eje central, el cual será el sustento teórico de la presente investigación, siendo éste el diseño de las políticas públicas; por lo

tanto hay que recordar que es la fase en la que los actores involucrados analizan a detalle el problema presente y las posibles alternativas de solución.

Lindblom (1959) menciona que una política no es algo momentáneo, es algo que se va realizando a través del tiempo y que está en constante transición. Es un proceso de aproximaciones sucesivas el cual se ha diseñado para alcanzar ciertos objetivos formulados al inicio del proceso, en donde pueden cambiarse si es necesario o tener consideraciones conforme avanza el proceso.

Durante el diseño de una política pública es indispensable tomar en cuenta cierta rigidez que ayudará a que al final del diseño, ésta sea viable en todo sentido, ya que se deben tener consideraciones valorativas de equidad pública, en donde se busque beneficiar a cierto sector social, afectando lo menos posible a otros, o bien evitando afectar; de viabilidad política, en donde los costos sean limitados; aunado a ello una factibilidad organizativo-administrativa, en donde la forma de actuar sea la óptima para así lograr los objetivos; sin olvidar que debe ser legalmente permisible, ya que ésta será el respaldo de las acciones.

Aguilar (2010), en su estudio introductorio sobre la hechura de las Políticas públicas, hace referencia a una forma de tomar decisiones, siendo esta de forma mixta, en donde se realice un estudio general del contexto, y a su vez precisar en componentes particulares de gran utilidad, siendo ésta alternativa, en parte racional al no renunciar al análisis de fondo, sin llegar al extremo, así mismo incrementalista, ya que manipulará las alternativas acorde a la información para la mejor toma de decisiones.

Es indispensable que la toma de decisiones para el diseño de una política pública se encuentre bien elaborada, por ello, es necesario tener una cierto criterio de racionalidad de forma responsable frente a los problemas públicos según el mismo Lindblom (1959), y sin comprometerse a los requisitos que marcan las teorías causales.

“En su opinión, el método "racional-comprehensivo" (racional-exhaustivo) de análisis diseña indudablemente la decisión estrictamente racional que corresponde a un contexto de acción, pero no describe la decisión y el comportamiento efectivo de los gobernantes de carne y hueso. Es, cuando mucho, un concepto puro de acción racional, no un concepto empírico que

describe las características del deliberar y decidir de los actores reales. En el abordaje de problemas complejos, como suelen ser los problemas públicos de las políticas, los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos afectan el proceso de elaboración de políticas” (Lindblom, 1959:45).

Desde el punto de vista de Lindblom (1959), se habla que de ser necesario, durante la propia implementación de la política pública, se pueda corregir, ajustar, adaptar y reformar la última política a la obra en un área particular de problemas, disminuyendo la probabilidad de catástrofe, y que los errores que se puedan tener, también se puedan atacar rápidamente con alternativas de solución pronta, evitando descontento por parte de la sociedad que podría ser afectada por dichos errores.

Majone (1978) propone un "análisis retrospectivo", diverso y complementario al "análisis prospectivo" convencional (en busca de los medios eficientes para fines dados), que después de la decisión "ofrece a la política su base doctrinal, busca aumentar el consenso, responde a las críticas, descubre nuevas consecuencias, mejora su congruencia con otras políticas, busca una congruencia en la toma de decisiones, de forma complementaria, teniendo los recursos suficientes para satisfacer las demandas, y así lograr los objetivos establecidos.

Ahora bien recordando un poco la definición de conceptos pasados, es necesario en todo momento utilizar el análisis, ya que de no analizar cada procedimiento dentro de la política pública, se puede caer en el error; por ello Canto Chac (2002) menciona que el diseño de políticas implica un análisis de alternativas para dar solución al problema definido, pero no todas las alternativas se pueden realizar ya que implican: costos económicos, políticos, organizacionales, culturales etc. Es decir que el diseño implica factores limitantes para poder elaborar una política pública, los cuales no se pueden dejar de lado en el diseño si se esperan resultados favorables.

#### **1.4: Política fiscal y el impuesto predial.**

Como último tema dentro del primer capítulo, pero no menos importante, es necesario hablar de la política fiscal, de forma global y a su vez en México, así

mismo sus objetivos y como es que se efectúa en el país, pero primeramente es necesario saber que a grandes rasgos la política fiscal se utiliza para la captación de recursos, pero ¿qué es la captación de recursos? A continuación se explica su significado y posteriormente se hará un vínculo con la política fiscal.

De acuerdo a Margain “Captación de recursos: tendiente a satisfacer el gasto público; tendiente a distribuir equitativamente la riqueza; y tendiente a combatir la inflación y por ende a estabilizar la moneda” (1998:9).

El obtener recursos es necesario para satisfacer las necesidades públicas, sin embargo debe ser necesario conocer cómo se van a captar los recursos, Margain (1998) dice que ese es el primordial objetivo de la política fiscal en México, en donde se logre obtener el mayor número de recursos para así satisfacer de forma pronta y eficaz las demandas sociales. Ahora bien es necesario saber que es la política fiscal, por ello la primera definición que se da es en términos económicos, para así enlazarla a términos sociales.

“En economía la política fiscal se puede definir como el uso del gasto público y la recaudación de impuestos para influir en la economía. La política fiscal puede ser contrastada con el otro tipo principal de la política económica, la política monetaria, que intenta estabilizar la economía mediante el control de las tasas de interés y la oferta de dinero. Los dos principales instrumentos de la política fiscal son el gasto público y los impuestos” (s/a, 2014).

Para captar los recursos necesarios para satisfacer las necesidades públicas se necesita de una política (curso de acción) implementada por el gobierno. Siendo una mejor forma de realizar la colecta de impuestos a los ciudadanos y así obteniendo mejores resultados. Pero en términos sociales es necesario saber que es la política fiscal.

“Política fiscal: Consiste en determinar, una vez acordado el principio de recaudación por ingreso fiscal, las características generales del impuesto en función de los datos económicos y psicológicos. O, en otras palabras, si el

grueso del gasto público lo deben soportar las contribuciones, en qué porcentaje cada una de ellas y efectos que sobre la economía generan” (Margain, 1998:3).

Es la forma en que el gobierno actuará para recaudar el impuesto que le pertenece, en la presente investigación el impuesto es a nivel municipal, y es el impuesto predial en específico. Sin embargo es necesario conocer los objetivos que se tienen dentro de la captación de impuestos.

Margain (1998) menciona que es necesario decir que la política fiscal debe tener siempre objetivos diversos pero siempre recordar que el principal es el de recaudar, sin embargo también debe tomar en cuenta el facilitar la recaudación para cumplir las metas planteadas, buscando siempre la mejora económica y evitar la fuga de capital, si esto se logra, entonces existirá suficiente recurso para atacar las necesidades sociales.

Ahora bien, retomando el tema central de la investigación es necesario conocer el impuesto que importa, en éste caso es el impuesto predial, por ello se debe saber en qué consiste el impuesto y a quienes se les da la facultad de recaudarlo. Como primera instancia saber que el impuesto predial es también llamado impuesto sobre los inmuebles, y ahora bien lo que establece la constitución:

Para Merino (2003) “nuestra constitución política establece como potestad tributaria exclusiva de los ayuntamientos “las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, del fraccionamiento, división, consolidación, traspaso y mejoras, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles”. En lo general, estas potestades se ejercen con el establecimiento de diversos gravámenes entre los que destacan por su importancia recaudatoria el impuesto predial y el usualmente llamado “por enajenación de inmuebles” o “por el traslado de dominio de bienes inmuebles.” (Merino, 2003:295).

Como ciudadanos, se tiene la obligación de pagar los impuestos que con supuesto acuerdo con las autoridades se establecieron, sin embargo es obligación de la autoridad formar cursos de acción que ayuden tanto a su gobierno como al ciudadano a que la recaudación se haga en tiempo y forma

como se establece. El impuesto predial se da cuando se tiene un inmueble (casa), como ciudadano debe contribuir a pagar el impuesto, ya que si es verdad que el terreno o casa es suyo, también es necesario que conozca que existen acuerdos entre autoridades y sociedad y uno de ellos es el impuesto predial.

Así como es facultad de la autoridad de establecer cursos de acción para realizar la colecta del impuesto predial, también es necesario que el ciudadano apoye a una contribución pronta y fácil, Margain (1998) establece que en el cumplimiento de las obligaciones fiscales se puede clasificar al ciudadano en honestos y deshonestos. Existen contribuyentes que se percatan de la necesidad, en bien de su patria o en agradecimiento del país que los acogió, o por conveniencia de su negocio, o por temor al fisco, de tributar con honradez; pero también existen los contrarios que no realizan dicha contribución por diferentes causas.

“En el caso mexicano, la recaudación del impuesto predial representa anualmente un promedio del 0.2% del P.I.B., proporción que es menor a una tercera parte de la que representa en los países de la OCDE o equivalente a un tercio o la mitad de la que obtienen Argentina y Chile, respectivamente. El bajo rendimiento de este gravamen deriva de deficiencias estructurales y de ineficiencias administrativas” (Merino, 2003:295).

Entonces se puede entender que en el caso mexicano, la recaudación del impuesto predial es deficiente porque los actores que en ella participan no cuentan con la disposición necesaria para que se lleve a cabo de forma adecuada, buscándose así las causas del porque no se logran los objetivos que la propia constitución establece.

Los ayuntamientos no cuentan con incentivos para superar los problemas de recaudación, en parte, porque un proceso de modernización y mejoramiento de la imposición predial requiere de un periodo suficientemente largo de maduración que contraste con la brevedad del periodo constitucional de la administración

municipal. Si no se tienen el tiempo que se necesita para generar estrategias de captación, entonces por ende los objetivos primordiales serán muy difíciles de cumplir.

Recordando a Merino (2003) un ayuntamiento que intente el cambio tiene que sufragar con los costos políticos y los costos económicos del proceso de cambio, pero no alcanzaría a recuperar suficientes beneficios que serían capitalizados por la administración que le suceda. Por otra parte, la imposición predial se establece comúnmente, mas con un enfoque estatal que municipal. La relación política con la relación administrativa, siempre llevará al tomador de decisiones a tener conflictos, ya que posiblemente se tienen las estrategias adecuadas, pero dichas estrategias podrían más que tener un beneficio económico, un gasto político. Acorde a este capítulo, podemos concebir entonces que el diseño de una política pública se debe basar en un cierto criterio de racionalidad, en donde se tomen en cuenta los parámetros que el tomador de decisiones crea indispensable, buscando siempre la viabilidad de la política pública, y sobre todo la solución del problema para la cual fue realizada.

Con lo que hemos aprendido en este capítulo podemos concebir el diseño de una política fiscal como la búsqueda de soluciones creativas y viables para la recaudación de impuestos, los cuales influyen en la economía y desarrollo social, tomando en cuenta que las posibles alternativas de solución sean permisibles, posible y viables.

En el capítulo tres, se hará nuevamente mención del concepto que hasta ahora se ha formulado, para así conocer el enlace que se tiene de lo teórico con lo práctico. En el siguiente capítulo, se hablará de la problemática en cuanto al nivel de recaudación del impuesto predial en México y la importancia que éste tiene para el sustento de la Hacienda Pública Municipal.

## Capítulo 2: Impuesto predial en México

En el presente capítulo, se pretende realizar una reseña histórica del municipio en México, el origen del mismo, así como la evolución que con el paso del tiempo ha tenido. Se intenta explicar que es la Hacienda Pública Municipal (H.P.M.), y su conformación, cómo se mantiene y las tareas de los actores que conforman la misma; así como las reformas que han surgido en términos administrativos.

De igual forma, se encontrará información sobre el estado que guarda y la importancia que tiene el impuesto predial en México, siendo el sustento económico de los municipios como entrada directa. Se pretende dar a conocer cuál ha sido la problemática que ha surgido durante la recaudación en diversos Municipios, y cuales han sido las acciones que se han llevado a cabo; así mismo se ha realizado un estudio del porque ha sido deficiente.

### 2.1: El municipio en México

Para hablar del municipio en México, primeramente es necesario hablar del origen del mismo, y la composición etimológica, para así tomarle sentido, cómo con el paso del tiempo, se ha ido modificando tanto la palabra, como la estructura y función del mismo. En primera instancia, se expresa que es el municipio;

“Etimológicamente MUNICIPIO proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus muneris*, traducido como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio, capis, capere* que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo” (nuevo diccionario latín español etimológico, 1921).

Se puede decir que el municipio surge como una obligación para encargarse de una acción, haciéndose cargo de algo o de alguien, apropiándose de lo que tenga a su cargo; sin embargo, es necesario entender de forma más profunda que

sentido se le da al municipio en términos organizacionales para así conocer que es lo que va a adoptar como suyo y la forma en la que actuará.

De acuerdo a Salazar Medina (1997), el Municipio al igual que el Estado, son Instituciones básicas que rigen la vida del ser humano; para la organización de la sociedad, que ayude a coordinar tareas con los demás seres, buscando así una acción colectiva que vele por los intereses comunes, teniendo en cuenta que individualmente esos intereses no se pueden realizar. Referente al mismo tema el autor Fernando Albi, de forma más específica menciona que el municipio no es más que un elemento integrante del Estado; sin Estado no es posible concebir a las municipalidades; el municipio es parte subordinada de una comunidad más compleja, territorialmente más extensa y jurídicamente superior (1996: 11-15).

Ahora bien, ya se sabe que el municipio etimológicamente se hará cargo de “algo”, y que surge como una necesidad del ser humano para organizarse con otros, ese algo es la organización de los individuos. Sin embargo es necesario estudiar la forma en que dichos individuos se han organizado a través del tiempo por medio del municipio, es necesario conocer cómo se conforma dicho municipio, o bajo que normas se rige para que se respeten tanto los derechos e intereses individuales, así como para que se respeten los intereses colectivos, dando paso entonces sí a una organización, de acuerdo a esto Posada dice:

El núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad, el municipio es o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintivamente en una estructura: gobierno y administración municipales propios- autonomía- desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional (Estados de la Unión Americana, Estados Alemanes, etc. O nacional (Francia, España, Italia, etc.) (Posada, s/a: 53)

En este sentido, es necesario regirse bajo normas, pero de igual forma establecer que necesidades colectivas pudieran existir y que se pudieran establecer como acuerdos, para así generar servicios públicos. Así mismo

respetar la autonomía de dicha estructura de gobierno, en donde los individuos sean capaces de exigir sus propias necesidades.

La conformación del municipio debe regirse bajo reglas tanto jurídicas como políticas, las cuales regulen los quehaceres sociales y que ayuden a una mejor distribución económica. Más adelante, se explicará que requisitos debe cumplir la extensión territorial y a su vez la organización social para que se le pueda considerar un municipio, ya que podrán ser organizaciones territoriales, más no conformar un municipio como tal.

Al hablarse del municipio en México, es necesario hablar del artículo 115, el cual rige su función, y denomina que atribuciones tiene éste con la sociedad, recordando que “la constitución mexicana, ubica al municipio libre, como base de división territorial y de la organización política y administrativa de los estados” (Rodríguez Valadez, s/a: 4).

Hablar del municipio en México, es hablar de una autonomía en términos organizacionales y administrativos, de acuerdo a la propia constitución política de los estados unidos mexicanos, de igual manera es importante resaltar que el municipio es la base, y como tal, debería ser el órgano de gobierno más importante, que sustente la organización, pero de igual manera la economía de un país, pues es el órgano que mayormente interactúa con la sociedad, que conoce las necesidades de cada comunidad y de las familias.

Es necesario entender cómo se va a conformar dicho municipio, intentado conocer los elementos principales para esto se dice que existen 5 elementos principales de la institución municipal, que son;

- 1) Social, asociación de personas, comunidad.
- 2) Local, domiciliario, circunscripción territorial.
- 3) Interés comunal, satisfacción de intereses comunes, fines derivados de su vecindad.
- 4) Económico, capacidad económica para satisfacer sus fines, servicios públicos.

## 5) Institucional jurídico- político: Órganos políticos propios.

Al existir ausencia de algún elemento, entonces a la conformación de individuos no se les podría llamar municipio, sería algo parecido a, pero no reconocido como municipio, careciendo de facultades administrativas, políticas, organizacionales, etc. Es necesario conocer cuáles son las facultades específicas que tiene el municipio para su buen funcionamiento, tomando en cuenta que “los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno-, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”( Gobierno Municipal:47).

Si bien, los ayuntamientos serán el cuerpo colegiado del municipio que se encargue de establecer normas, de acuerdo a las leyes federales y estatales; buscando así un mejor control entre los individuos; haciendo valer sus derechos bajo la búsqueda del cumplimiento de las necesidades y demandas que como individuos manifiestan.

“El gobierno municipal debe prestar los servicios públicos para satisfacer las crecientes demandas de la población. De conformidad al Artículo 115 Constitucional, el Ayuntamiento es responsable de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito, así como los que las Legislaturas Locales definan”( FENAMM,2003:16).

Una vez que se ha entendido que es el municipio y que requisitos debe cumplir, es necesario entender la forma en la que se va a administrar para cumplir las necesidades que sus integrantes demandan; para ello es necesario hablar en un siguiente apartado de la Hacienda Pública Municipal.

## 2.2: La Hacienda Pública Municipal.

Después de manifestarse que es el municipio y cuál es su conformación, es necesario recordar que el municipio tiene capacidad económica propia para regular las tareas a las que es acreedor, y obtener el financiamiento necesario para satisfacer los servicios que la población demanda, por ello, es necesario hablar de la Hacienda Pública Municipal, la cual va a regular la economía local.

Como punto inicial, es necesario entender el concepto de Hacienda Pública Municipal, al respecto, Nolasco dice;

“Conjunto de recursos financieros patrimoniales en general, con que cuenta el municipio para la realización de sus fines. Desde el punto de vista de su dinámica funcional implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de los fines del municipio. Desde un punto de vista institucional, significa también el conjunto de órganos de la administración pública municipal encargados de desarrollar tales funciones” (Nolasco Edgar, s/a: 153).

La Hacienda Pública Municipal, es entonces, la conformación de todos los elementos económicos y materiales que hacen que exista el Municipio, respetando así la forma en la que se consiguen dichos recursos; tomando en cuenta que la Hacienda Pública Municipal es la que va a salvaguardar y conservar los bienes muebles e inmuebles.

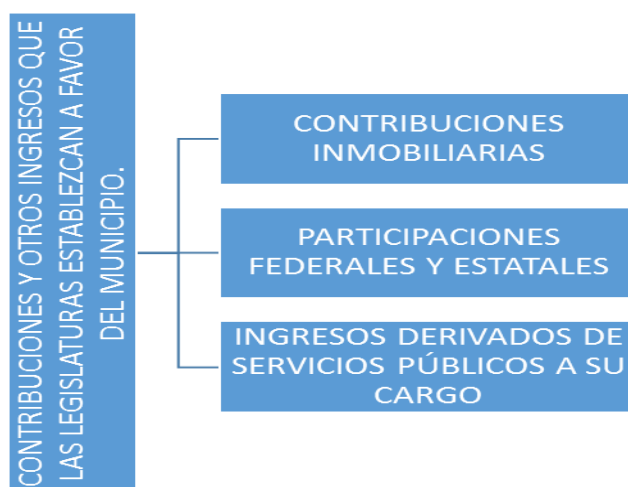
Ahora bien, se sabe que la Hacienda es el conjunto de elementos económicos y materiales que van a satisfacer las necesidades del Municipio, sin embargo, es necesario también conocer cómo se conforman dichos elementos y a través de que procesos se llevan a cabo las acciones para saciar las demandas sociales.

De acuerdo a Santos (2007) “tradicionalmente se entiende compuesta de los rendimientos de sus bienes y las contribuciones que le sean determinados por la legislatura local, las participaciones y otros ingresos que perciban, así como las erogaciones que realicen, pero derivado del aspecto dinámico de la función

hacendaria, esta comprende cuatro funciones: ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio; en virtud de construir los elementos esenciales de la actividad financiera pública” (2007:5).

Es necesario entender la conformación de la Hacienda Pública Municipal y cómo es que ésta va a tener un soporte para generar gasto público, al solucionar los problemas sociales, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta se formará de los rendimientos de los bienes muebles e inmuebles que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura tanto federal como local establezcan a su favor de forma desagregada.

### Esquema 1: Ingresos municipales



*Fuente; Elaboración propia con información de Conceptos Básicos del Federalismo en México (2010).*

Según Merino (2003), la H.P.M. se puede conformar por; conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. Así como de las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales. Por último, de las áreas de la Administración Pública Municipal encargadas de desarrollar tales funciones.

Podría entenderse entonces que la función de la hacienda pública es salvaguardar los recursos económicos que pudieran forjar el patrimonio de los habitantes, pero también le competen los procesos que se deban llevar a cabo para la recaudación de impuestos, o para la gestión de ingresos por orden federal y estatal y entonces generar un mayor patrimonio para los habitantes, aunado a esto, debe saber administrar los recursos que tiene para que cada vez aumenten más.

Ahora bien, es necesario hablar de los elementos que conforman a la hacienda pública municipal, por ello es necesario hablar de los ingresos municipales, los cuales son las fuentes de financiamiento a las que recurren los municipios que se clasifican en dos grupos: fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias.

Es necesario aclarar que solo se toman en cuenta los ingresos para esta investigación, porque así se requiere, ya que la investigación va encaminada a ello, sin embargo hay que recordar los demás elementos que conforman a la hacienda.

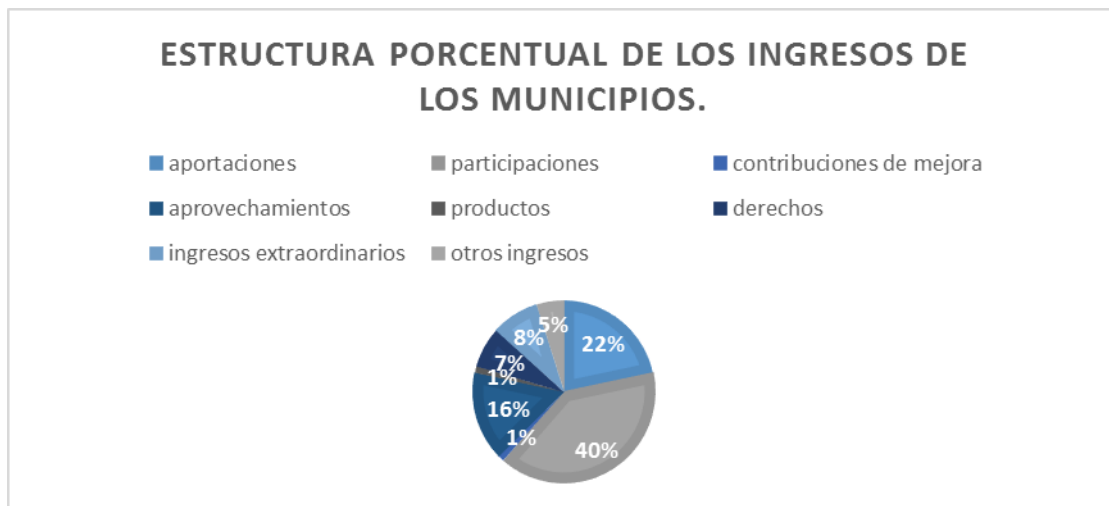
“Fuentes directas u ordinarias; son aquellas que adquiere el municipio por el desarrollo de sus actividades propias de derecho público, percibiéndose de forma constante y regular, y se dividen según sus características especiales en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones” (Salazar, 2009: 149-151).

Es decir, surgen del trabajo de los integrantes del municipio, los cuales buscan las diferentes temáticas para generar mayor número de recursos, y así tener financiamiento necesario para satisfacer las necesidades de los pobladores. Pero de igual forma es necesario decir que los ciudadanos son parte clave en este momento, ya que deben contribuir a que el financiamiento sea cada vez mayor, realizando los pagos correspondientes a lo que establece la ley, prueba de ello es el impuesto predial.

“Fuentes indirectas o extraordinarias; se consideran ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio, se dividen según sus características en aportación de mejoras, los créditos, ingresos derivados de los financiamientos y contribuciones especiales” (Salazar, 2009:151-153).

Dichas fuentes de financiamiento son las que más sostén le dan a la hacienda pública municipal en México, lo cual no debería ser, ya que recordando un poco un artículo de la Revista Hacendaria Municipal, lo que propician los gobiernos federales es que exista una dependencia del municipio hacia ellos, y los municipios ven limitada su capacidad de auto administrarse, así mismo de buscar estrategias recaudatorias que ayuden a obtener un mayor número de recursos financieros.

**Grafica 1**



*Fuente; Elaboración propia con información de Conceptos Básicos del Federalismo en México (2010).*

Parece incierto, pero lo que se había dicho en un inicio de que el municipio es la base tanto territorial, como económica y administrativa de una entidad, es totalmente falso, ya que si el municipio no es capaz de auto administrarse y de

satisfacer sus propias necesidades, entonces esta base no es una base sólida, no está sosteniendo a las otras órdenes de gobierno, sino está siendo sostenido por ellos.

En el tema de los ingresos propios están involucrados dos conceptos cruciales y polémicos: 1) el impuesto predial, que representa el 85% de lo obtenido a nivel municipal a pesar de que tradicionalmente presenta una baja eficiencia recaudatoria. (FENAMM, 2003:21)

A raíz de esta cita, se puede entonces afirmar que los municipios tienen un grado ineficiente de recaudación de impuestos, mayormente del impuesto predial, el cual como lo dice la cita es el más importante, pero el de más baja eficiencia recaudatoria. Por ello, es necesario estudiar más a fondo dicho impuesto, para así comprender el motivo por la baja recaudación.

Para Zavala (1993) “la Hacienda Pública Municipal, requiere de la atención de legisladores, de gobierno, ciudadanía organizada, de instituciones e investigadores de temas relacionados con la vida municipal, para instrumentar ordenamientos legales, reglamentos administrativos, estudios, políticas públicas, acciones que permitan incidir en superar el déficit financiero en el que se encuentran inmersos desde hace ya, un buen número de administraciones municipales, las cuales permitan la existencia de la tan anhelada gobernabilidad por parte de los ayuntamientos en el poder(:130).

El autor hace referencia a los tres pilares que deben existir para fortalecer las finanzas públicas municipales, hablando en la primera de eficiencia y eficacia ante las potestades tributarias que tiene el Congreso del Estado de México, a favor de la hacienda pública Municipal, mediante las reformas en materia económica, siendo modernizadas en cuanto a fiscalización, dotando de mayores atribuciones a los servidores públicos municipales.

Como segundo pilar, habla de la legislatura pero del ámbito federal, la cual deberá establecer disposiciones legales que regulen la eficacia de la recaudación

de las contribuciones federales, al no existir eficacia en la recaudación, no será imputable ni a las entidades federativas ni a los municipios mismos.

Como tercer pilar, pero no menos importante, se habla de la eficacia de la H.P.M. la cual tiene como tarea principal el ejercer plenamente las facultades de recaudación de las contribuciones municipales, incidiendo en la confianza del ciudadano, como por ejemplo dotándole de servicios públicos de calidad, haciendo que el ciudadano observe que sus impuestos y derechos están siendo aplicados de una buena manera.

### 2.3 El impuesto predial en México

Tomando en cuenta que el impuesto predial es uno de los elementos primordiales para el sostén de la H.P.M., y a su vez, para satisfacer las necesidades que el pueblo demanda, llamados servicios públicos, es necesario conocer como se ha desarrollado la captación de éste, así como las estrategias de recaudación que se han llevado a cabo para generar una eficiencia recaudatoria; pero igualmente, saber que parámetros han sido los limitantes o han contribuido para el bajo nivel recaudatorio.

Antes de pasar al tema central del presente subtema, es necesario recordar lo que es el impuesto predial, para así conocer el estado en el que se ha encontrado su recaudación, y cuáles son los factores que han influido para la misma.

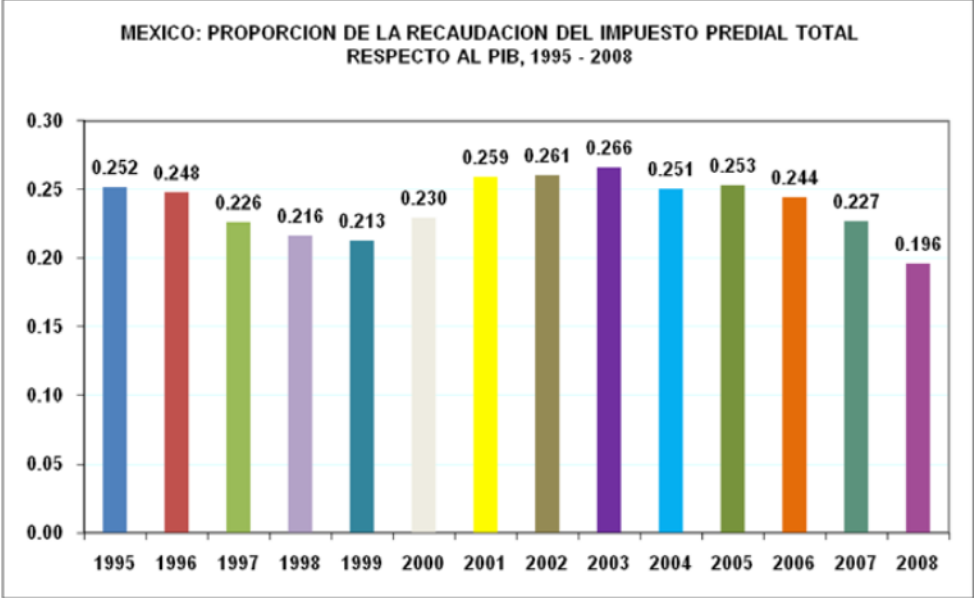
Para Merino (2003) "nuestra constitución política establece como potestad tributaria exclusiva de los ayuntamientos " las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de fraccionamiento, división, consolidación, traspaso y mejoras, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles". En lo general, estas potestades se ejercen con el establecimiento de diversos gravámenes entre los que destacan por su importancia recaudatoria el impuesto predial y usualmente llamado " por enajenación de inmuebles" o " por el traslado de dominio de bienes inmuebles" (:295).

El impuesto predial en México, es uno de los sostenes económicos más importantes para los municipios, desafortunadamente, las haciendas municipales en la entidad se enfrentan a problemáticas específicas que impiden una recaudación eficiente del impuesto, así como de generar estrategias para que se logre una mejor recaudación.

“La falta de generación de ingresos propios, especialmente del impuesto predial, aunado a la dependencia de los recursos federales transferidos a los municipios limitan su capacidad de respuesta respecto de los servicios públicos que les son demandados” (Herrera, s/a:34).

La recaudación en México, del impuesto predial es baja, a continuación, se muestra una gráfica, que ilustra de mejor forma lo que se expuso anteriormente, y que se seguirá analizando a lo largo del capítulo.

**Gráfica 2**



Fuente: Tomado de: Indetec con información proporcionada por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Como bien dice Herrera, el municipio podría decirse que no puede ser autosuficiente porque no se le ha dejado ser, ya que el que el gobierno federal lo dote de presupuesto, hace que el municipio sea pacifista en cuestión de recaudación, ya que no tiene motivo alguno para recaudar, si de todos modos tiene un ingreso. En la propia grafica se muestra la aja recaudación que ha existido, y lo más complicado es que en los últimos años, en lugar de que exista un aumento, existe un descenso, por ello se necesitan saber las causas.

Los factores que determinan que la recaudación del impuesto predial sea reducida respecto de su potencial recaudatorio son múltiples y variadas; aspectos como en lo jurídico, administrativo, tecnológico e incluso político. Son reconocidas las omisiones, la evasión, la ineficiencia, la aplicación de funciones, la baja en los valores base entre otros, lo que en conjunto se refleja en una recaudación per-cápita muy baja que no corresponde el costo de los bienes y servicios públicos que debería entregar un municipio a sus contribuyentes.

Hoy en día se requiere transferir el poder de decisión, redistribución de potestades, responsabilidades y la ejecución de políticas públicas a los estados y municipios e incluso a la propia sociedad. Hacer que la propia sociedad sea consciente de la problemática de recaudación, y los beneficios que implicaría un aumento de recaudación, ya que con ello, se tendrá un presupuesto elevado, lo que generaría que los servicios públicos fueran más y mejores.

En un estudio realizado por el INDETEC, se puede decir que; la única reasignación de fuente tributaria exclusiva para los gobiernos locales ha sido la asignación a favor de los municipios de los impuestos vinculados con la propiedad y algunas operaciones de bienes inmuebles, introducida a la reforma del Artículo 115 Constitucional de 1980. Esto fue, en su mayor significado recaudatorio, una transferencia de la esfera estatal a la municipalidad y, consecuentemente, con muy poca afectación de la federación.

En este marco, el ejercicio de dejar que el municipio tuviera a su cargo el cobro del impuesto predial ha sido establecido en la constitución política, sin

embargo, se puede considerar que no se le ha dotado de capacidad para que genere sus propias estrategias de recaudación, aunado a esto se encuentra la reglamentación fiscal, la cual a través de sus normas, limita al municipio para que actúe.

“El ingreso fiscal se concentre en una alta proporción en la esfera federal. El 80 por ciento de los ingresos públicos proviene de fondos tributarios federales recaudados por la federación; el 14 por ciento, de fuentes tributarias estatales; el 3.6 por ciento, de las del Distrito Federal; y el 2.4 por ciento restante, de fuentes tributarias de orden municipal” (FENAMM ,2003:23).

Sin duda alguna es de los ingresos fiscales más bajos, el ingreso municipal, cuando debería ser al menos superior al del Estado, ya que el municipio es el órgano de gobierno que se encuentra más cercano a la ciudadanía, por ende el que mayor interacción tiene y que mejores estrategias de recaudación podría generar, ya que conoce a sus ciudadanos y sabe de qué forma es más fácil llegar y cobrar.

Tradicionalmente los análisis de políticas públicas se han centrado en sus implicaciones económicas o financieras o en sus consecuencias políticas. Muchas de ellas son evaluaciones cuyo nivel de generalidad además no permite la identificación y entendimiento de los mecanismos por medio de los cuales llevar a cabo una recaudación eficiente, obteniendo el mayor número de recursos financieros por medio de la participación ciudadana, y no por medio del presupuesto que los gobiernos le asignan al municipio.

Para Peña (2009) “las principales razones para tan baja recaudación del impuesto predial en México se encuentran en registros desactualizados y cobros muy inferiores al valor real de las propiedades. Con acciones aparentemente sencillas como cruzar el padrón del predial con el registro público de la propiedad se puede mejorar mucho la eficiencia en la recaudación. Sin embargo, muchos municipios no cuentan con la capacidad de actualizar sus registros de propiedad o evitan incrementar los cobros porque constituye una decisión impopular”.

Podría decirse entonces, que el que no se tenga establecido un registro con todos los condominios existentes en un municipio, así como sus propietarios y características específicas que se deban saber de cada predio, es la principal causa de que no exista una recaudación eficiente, entonces así se podría pensar que, cómo se va a cobrar, algo que no se conoce.

“Los factores que influyen para que la recaudación del impuesto predial sea baja respecto de su potencial, son aspectos como el jurídico, administrativo, tecnológico e incluso político” (INDETEC, s/a: 35).

Como anteriormente se mencionó, la baja recaudación del impuesto predial se debe a diferentes factores, y en el artículo del INDETEC, se hace referencia a esto, ya que depende de toda una cultura social del pago de impuestos, pero también de una cultura del gobierno municipal, para el cobro de los impuestos, ya que en algunas ocasiones pesan más los fines políticos que los económicos.

Una pregunta que se hace en el propio artículo es que si ¿Existe correspondencia entre la demanda ciudadana y capacidad de respuesta de los gobiernos Municipales?, ya que si la ciudadanía coopera con el gobierno municipal, se puede obtener más recurso financiero para satisfacer las necesidades sociales, beneficiándose todos los que conforman el municipio. Al respecto, la respuesta es: “Esta situación se agudiza cuando observamos la importancia que tiene este ámbito de gobierno, por ser el más cercano con la ciudadanía, misma que demandara servicios con calidad, que les permitan tener un nivel de vida más aceptable. Por ejemplo, una de las necesidades primordiales es la de transporte de las personas para acudir a sus centros de trabajo, estudio y/o recreación, siendo así que la exigencia en ese sentido sea la de contar con vialidades que estén en buen estado, es decir, con carpeta asfáltica, que ésta se encuentre en buenas condiciones de uso, sin baches, señalizada, iluminadas y seguras, etc.” (INDETEC, s/a).

Pareciera que no hay correspondencia entre la demanda ciudadana y la capacidad de los gobiernos municipales para atenderlas, como se había mencionado , pensándose que es momento de generar estrategias para que

existan mayores ingresos, dando a conocer que será en beneficio de la propia ciudadanía.

Es indispensable conocer los errores que se han tenido a lo largo de la historia del municipio en cuanto a la recaudación de los impuestos, para así generar estrategias de mejora, evitando caer en el patrón que se tiene. El mismo artículo nos menciona que si se comparan a nivel internacional las finanzas públicas de los municipios, se podrá ver que los ingresos municipales de México, como porcentaje del PIB (carga fiscal) son muy reducidos.

Según Zavala (1993), las principales problemáticas que presentan las finanzas públicas de los municipios y que explican de alguna manera la insuficiencia de recursos son la incongruencia en el diseño legislativo de impuestos, el elevado nivel de evasión y elusión fiscal, el excesivo formalismo jurídico, la falta de transparencia, las exenciones, la tolerancia excesiva a la economía informal, las insuficiencias en las administraciones tributarias, las contenciones tributarias por factores políticos; los cuales van a limitar tanto la toma de decisiones para la búsqueda del aumento del nivel recaudatorio del impuesto predial, como la implementación de las mismas.

La situación de los ingresos municipales nos debe hacer reflexionar sobre la debilidad en la generación de ingresos propios y sobre el enorme potencial fiscal que tienen las contribuciones inmobiliarias, especialmente el impuesto predial, ya que a pesar de ser una fuente importante de ingresos, su recaudación es muy baja con respecto al PIB, como ciudadanos es deber hacer conciencia que entre más al corriente se esté en los pagos del impuesto predial, más beneficios se generaran para todo el municipio.

Es indispensable que los gobiernos municipales generen estrategias de recaudación, dejando de seguir los mismos patrones que hasta el momento se usan. Debe considerarse que el municipio es el órgano de gobierno más importante, por la cercanía que tiene con la ciudadanía y que no debe depender

de los otros órganos de gobierno, es necesario hacer valer la constitución en su artículo 115, no solo de palabra, sino con acciones por el bienestar social.

Para Zavala (1993) “un gobierno debe contener en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de los fines que se sometan a su cuidado, y para desempeñar cumplidamente los encargos de que es responsable, con libertad de cualquier restricción que no sea el atacamiento del bien público y los deseos del pueblo” (:365).

Algo que no se ha considerado en México y haciendo alusión a Martínez (2015) es que la solución de problemas involucra al gobierno y a la sociedad, hablando del gobierno, se hace referencia a los tres niveles del mismo, ejerciendo cada uno las facultades de las cuales ha sido dotado a través de leyes y reglamentos, pero también ejerciendo de forma disciplinada.

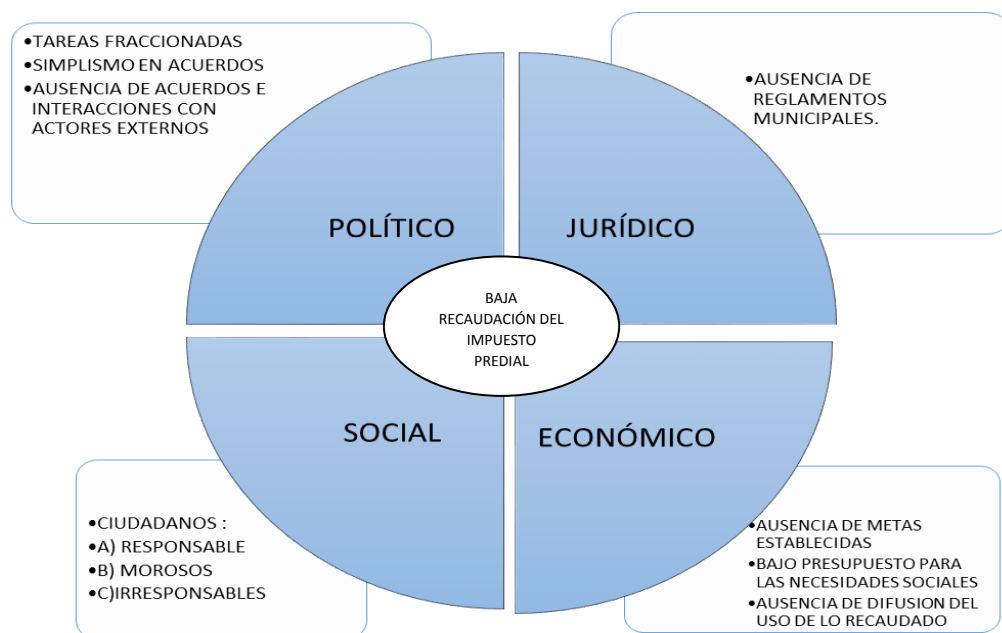
La importancia de obtener recursos económicos a través de la recaudación de impuestos, resulta cada vez más grave, sobre todo si dicha recaudación es a nivel local, ya que recordando todo lo anterior, el municipio depende de los gobiernos estatal y federal para su sobrevivencia, podría decirse entonces, que hace falta concientizar a la ciudadanía de la importancia de disponer de recursos propios, teniendo una estrecha relación entre los gobernantes y gobernados.

En el siguiente capítulo se hablara del estado que guarda la recaudación del impuesto predial en el Municipio de Acolman, ubicado en el Estado de México, y los parámetros existentes para la recaudación del mismo, haciendo el análisis de la existencia o no del diseño de una política pública.

## Capítulo 3: Análisis de la política fiscal y el impuesto predial en Acolman periodo 2009-2012

Una vez que se ha conocido la parte teórica de lo que se estudia en este trabajo de investigación, ahora es necesario conocer la parte empírica de la investigación, para así poder realizar un análisis y llegar a la respuesta de la pregunta por la cual gira la presente investigación; para ello es necesario hacer un análisis del panorama del problema, y posteriormente presentar cada una de las partes en las que se ha desagregado el problema para así buscar prontas y nuevas soluciones. Como primer paso es necesario conocer la cadena causal del problema en donde se encontrarán las causas y consecuencias principales del mismo.

### Esquema 2: baja recaudación del impuesto predial



*Fuente: elaboración propia.*

A través de los estudios que se han realizado, se puede decir que la baja recaudación del impuesto predial se debe a 4 rubros importantes, entre los que encontramos a problemas jurídicos; en donde podrían encontrarse una ausencia de reglamentos municipales, que rijan el actuar de los servidores públicos, así como omisión de leyes que pudieran contribuir en la recaudación del impuesto predial.

Otro problema se puede clasificar como económico, en donde existe una ausencia de metas específicas por área o por tarea. De igual forma es importante revisar los problemas sociales, en donde es necesario reconocer las necesidades de los habitantes de cada comunidad, para valorar el nivel de exigencia que se va a tener.

Por último y no menos importante, es necesario tomar en cuenta las consecuencias que pudieran existir a raíz de diferentes causas como son falta de comunicación entre los actores participantes, o bien simplismo en la toma de decisiones, sin tomar en cuenta los costos políticos que se pudieran originar.

### **3.1: Diagnóstico del lugar.**

Conocer cómo se encuentra constituido el lugar a estudiar es de suma importancia, ya que podría tener gran relevancia en los resultados de la investigación, recordando que cada lugar se caracteriza por prácticas sociales, políticas y culturales que rigen el comportamiento de los individuos y que influyen cuando se actúan en grupo, como es dentro de un municipio.

El municipio es la organización política autónoma de la comunidad en donde los individuos se organizan por el bien común, es indispensable recordar que en el capítulo II se habló sobre las generalidades del municipio, y como se constituye, resaltando que es una organización democrática y que responderá al carácter existencial, administrativo del gobierno local.

“Acolman es una palabra de origen náhuatl, que proviene de ocumáitl, aculli: “hombre” y “maitl:” mano o brazo”, es decir” Hombre con mano o brazo”, según el fray Jerónimo de Mendieta. El municipio de Acolman 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” (Monografía de Acolman, 2012:3).

Es indispensable conocer el origen de los lugares, ya que es la característica principal que hará diferente a ese municipio de otros, creando una identidad por

parte de los habitantes de ese lugar. De igual forma, es importante saber la ubicación exacta del lugar, así como los municipios que le rodean, tratando de identificar así el desarrollo de éste y la importancia que tiene dentro del Estado.

“El municipio de Acolman cuenta con una extensión territorial de 86.88 km<sup>2</sup>, a una altitud media de 2,250 m.s.n.m. Colinda con los municipios de Tecámac, Teotihuacán, Atenco, Tezoyuca, Chiautla, Tepetlaoxtoc y Ecatepec de Morelos. Su clima predominante es templado semiseco, con invierno seco y lluvias en verano. Presenta una temperatura media anual de 15.4° C, con máximas de 36° C y mínimas de hasta -4° C. Cuenta con una población total de 136,558 habitantes (INEGI 2012), de los cuales 68,166 son mujeres y 68,392 hombres. Existe un total de 33,781 viviendas” (INAFED 2015).

Con los datos anteriores, se puede decir que Acolman se encuentra rodeado por municipios grandes e importantes, como lo es Ecatepec, el cual es de los municipios más grandes de México; Atenco, siendo un municipio muy importante por su desarrollo político y cultural, y en la actualidad eje primordial para el Desarrollo del País y de Latinoamérica con la construcción del nuevo aeropuerto. Tecámac, que es un municipio desarrollado y que cada día crece más poblacionalmente y Teotihuacán, caracterizado por la riqueza cultural que tiene y pieza indispensable para en crecimiento económico.

El municipio de Acolman se encuentra dividido territorialmente por pueblos, colonias, fraccionamientos, conjuntos urbanos y unidades habitacionales; mismas que tendrán representación política mediante Autoridades Auxiliares (Delegados), Consejos de Participación Ciudadana, Comités Vecinales de Administración y Vigilancia ante el Ayuntamiento.

Ahora es necesario conocer su composición política, social y cultural, siendo importante para conocer el panorama en el que se desarrolla el problema. Para contextualizar el municipio de Acolman, como ya se ha mencionado, es un municipio territorialmente grande, el cual tiene ciertas características importantes, como por ejemplo los municipios que le rodean, así como el número de habitantes que lo conforman. Ahora bien es necesario conocer bajo qué criterios normativos

se rige el municipio, de forma general, para así aterrizar en la forma que se organiza en el impuesto predial.

En el marco normativo del municipio de Acolman, el bando municipal 2009-2012, muestra como finalidad esencial lograr el bienestar general de los habitantes del municipio, por lo tanto las autoridades municipales sujetaran sus acciones a respetar, promover, regular y salvaguardar la dignidad de las personas, así como el goce y ejercicio a los derechos fundamentales en condiciones de equidad e igualdad de las personas observando lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobaciones del senado, y las leyes generales federales y locales”(B.M.A., 2010).

La necesidad de conocer a Acolman como Entidad Política, se debe a la existencia del marco normativo, incluyendo reglamentos internos y un bando municipal que podría contribuir a la investigación que se realiza, tomando en cuenta las obligaciones y los derechos con los que cuentan los habitantes.

Según el Artículo 8 del Bando Municipal (2010); El municipio de Acolman, es parte integrante de la división territorial, de la organización política administrativa del Estado de México. Está gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, representado por un presidente municipal, no existiendo autoridad intermediaria entre este y el Gobierno del Estado.

“En el Artículo 9 se dice que el Municipio de Acolman, se encuentra integrado al Duodécimo Distrito Judicial de Texcoco, Estado de México; en el aspecto político pertenece al Trigésimo Noveno Distrito Local Electoral con sede en la cabecera Municipal de Otumba; y en materia Federa pertenece al Quinto Distrito Federal Electoral con sede en la Cabecera Municipal de Teotihuacán” (BMA, 2010).

Saber de la autonomía municipal es indispensable en la toma de decisiones de los Servidores Públicos, ya que en algunos casos se limitan debido a la serie de reformas estatales y federales existentes, sin embargo es indispensable que

los gobiernos municipales defiendan su autonomía, y en caso de recaudación del impuesto predial, busquen diferentes alternativas para que ésta aumente.

Al conocer las generalidades del municipio, es necesario conocer las obligaciones que tienen los habitantes de Acolman, por lo cual en el Artículo 18 del B.M.A. (2010) se manifiestan, sin embargo, para fines de la presente investigación, solo se hará referencia a las obligaciones que se relacionen con la recaudación de impuestos.

#### Obligaciones:

- I. Inscribir en el padrón catastral los bienes inmuebles sobre los que tengan la propiedad legal o posesión; al hablar de esta primer obligación, se podría decir que es responsabilidad de los habitantes cumplir, sin embargo, también es obligación de las autoridades hacer que se respete, impulsar a los habitantes a cumplir.
- II. Observar y cumplir el Bando Municipal, los Reglamentos y demás disposiciones legales de carácter Municipal, Estatal y Federal; si como ciudadanos no existe el interés de conocer cuáles son las obligaciones y los derechos, entonces tampoco se conocerá como pelear para que se respete, se puede considerar que este punto más que obligación es de cultura política e interés social.
- III. Contribuir al gasto público municipal, conforme a las leyes y ordenamientos de la materia, de manera proporcional y equitativa; si bien se da que por cultura, algunos ciudadanos se encuentran al corriente con sus contribuciones al gasto público, también existen los ciudadanos que nunca lo han hecho, podría considerarse alguna sanción o mínimamente una llamada de atención a los no contribuyentes, impulsándolos a hacerlo para el desarrollo de Acolman.
- IV. pagar las contribuciones municipales que correspondan en términos del Código Financiero del Estado de México, Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y demás disposiciones legales vigentes aplicables y vigentes; en el capítulo II se dio a conocer los

reglamentos que hablaban de la obligación que tienen los ciudadanos para contribuir con el pago del impuesto predial.

### **3.2 Métodos, técnicas e instrumentos en la política fiscal y el impuesto predial en Acolman periodo 2009-2012**

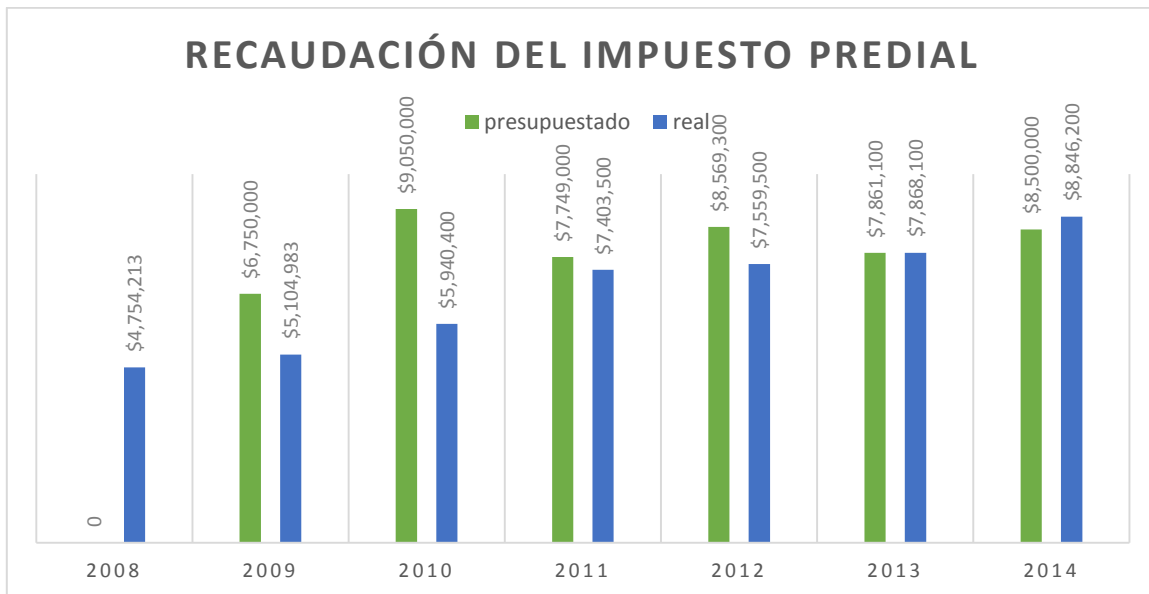
Es importante conocer cuáles han sido los instrumentos que se han utilizado para la recaudación del impuesto predial, buscando el análisis de los mismos y conocer si formarían parte de los elementos de un diseño de política pública, o existe una limitante en cuestión de recaudación del impuesto predial. Por tal motivo, en el presente apartado se encuentra la información obtenida, para su mayor entendimiento, se ha clasificado en acciones internas y externas por parte del gobierno local.

#### **3.2.1: Acciones internas**

En México la falta de interés social y gubernamental para la recaudación del impuesto predial es aun elevada, siendo razón principal, la dependencia económica que existe hacia los gobiernos estatal y federal por parte del gobierno municipal, esto al recibir aportaciones, generando una cierta tranquilidad y pasividad al tener una estabilidad económica. Sin embargo, es cada vez más importante que los municipios tengan un sustento económico fluido, en el que no intervengan los demás órdenes de gobierno, generando así lo que hace años se ha establecido legalmente, es decir, una autonomía financiera; buscando la generación del desarrollo local.

En el municipio de Acolman, no es excepción, y a través de un estudio de los últimos 7 años, se ha encontrado que la recaudación del impuesto predial muestra un elevado déficit, si se compara a las metas que se establecen de acuerdo al registro catastral que se tiene; es decir lo que se recauda comparado a lo que se debía recaudar. En la gráfica siguiente, se muestra de manera más detallada lo que se ha mencionado.

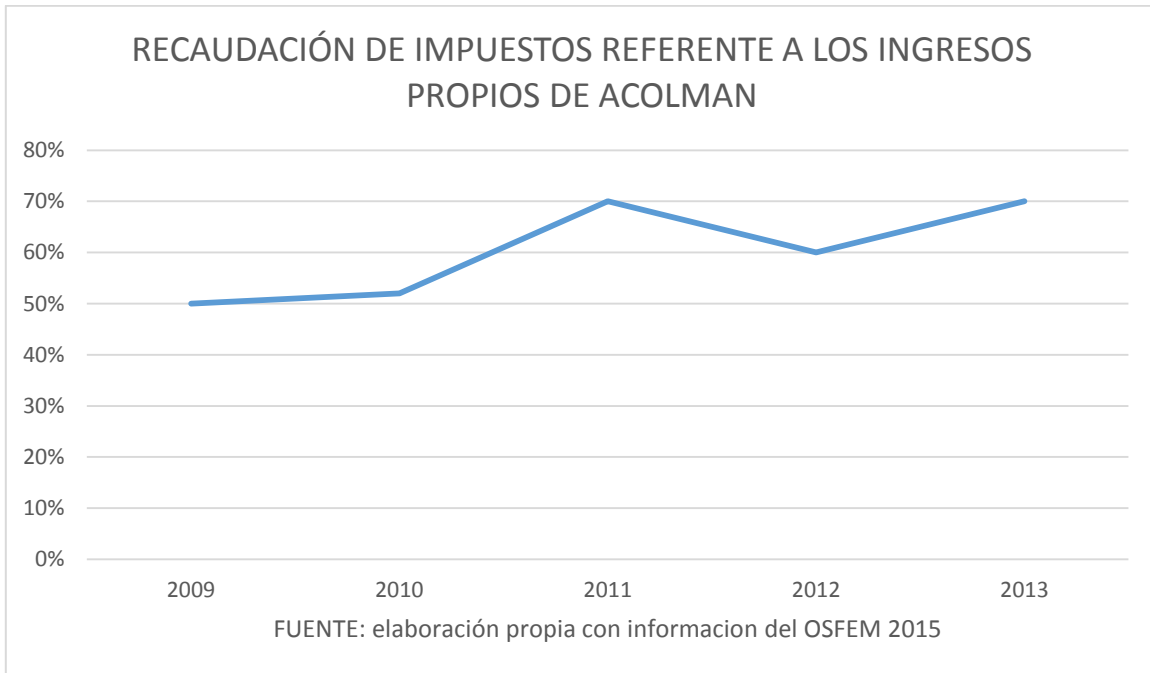
**Gráfica 3**



Fuente: elaboración propia con información de INAFED

A pesar de que en la gráfica anterior se muestra un aumento en la recaudación del impuesto predial referente a las metas planteadas, dicha recaudación es aún insuficiente, pues Acolman se encuentra por debajo de la media recaudatoria de los municipios del Estado de México. Según el OSFEM (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014) en ningún año se cumplieron con las metas establecidas, es decir con el presupuesto que se tenía un año anterior, pudiendo decir que posiblemente las metas resultaban demasiado ambiciosas acorde a lo recaudado en el año anterior. Solo se logró percibir que en el año 2011 se redujeron las metas, pero también se tuvo un aumento considerable de más de 2 millones de pesos a lo recaudado el año 2010.

**Gráfica 4**



En la gráfica anterior se muestra el porcentaje que tiene la recaudación de impuestos de manera general, referente al porcentaje que tienen los ingresos propios en el municipio de Acolman, si bien no se tiene de esta forma el dato específico de la recaudación del impuesto predial, si se muestra la importancia que tiene la percepción de impuestos para que incremente el porcentaje de recursos propios del municipio y que se deje de lado la dependencia del gobierno estatal y federal.

La tabla siguiente muestra los resultados referentes a las metas recaudatorias que se establecieron un año antes desde 2007, siendo evaluadas como críticas, suficientes, buenas y adecuadas. Se ha podido percibir que solo en un momento la situación de recaudación fue buena, la cual muestra un gran acercamiento a la meta establecida, recordando que fue en el año en el que se redujo la meta.

**Cuadro 1**

<b>EVALUACIÓN DE LA TASA DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL (ACOLMAN 2007-2013)</b>		
<b>INDICADOR</b>	<b>CALIFICACIÓN</b>	<b>EVALUACIÓN</b>
2007	91.75%	ADECUADA
2008	59.80%	SUFICIENTE
2009	54.78%	SUFICIENTE
2010	60.26%	SUFICIENTE
2011	72.69%	BUENA
2012	0.00%	CRITICO
2013	50.93%	SUFICIENTE

*Fuente: elaboración propia con información de INAFED*

En la tabla anterior se muestra una evaluación hacia la tasa de recaudación del impuesto predial en el municipio a estudiar, tomando en cuenta que desde el 2007 se empezó a realizar este tipo de evaluación y hasta 2013 se siguió de forma consecutiva, pues según los datos estudiados en INAFED, los años siguientes ya no existe una evaluación como esta.

Se realizaron entrevistas y estudio de documentos oficiales como son actas de cabildo, en donde de forma general se pudo conocer que no existieron medidas innovadoras para el aumento en la recaudación del impuesto predial; de forma general con la información obtenida en las entrevistas, podría decirse que las autoridades municipales aún se encuentran idealizados en la parte política, es decir, tiene mayor peso los costos políticos que se pudieran generar al tratar de que la gente realice sus pagos, que el mismo desarrollo social.

A través de este diagnóstico, acorde a lo que se ha recaudado en los últimos años en el municipio de Acolman, podría decirse que en comparación a otros municipio Acolman muestra un gran déficit recaudatorio, que si bien no es alarmante ya que encuentra dentro del rango de recaudación de la media de los municipios del estado de México; si debería ser tema prioritario por parte de las autoridades municipales, para lograr mayor crecimiento económico y así generar

cierta estabilidad social, al tener los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Es necesario tener en cuenta que no es suficiente con las cifras que se tienen del nivel recaudatorio, sino la búsqueda del aumento y mantenimiento del nivel recaudatorio en futuras administraciones; una estabilidad recaudatoria generaría mayor compromiso social para contribuir en los gastos, así como mayor compromiso por parte del gobierno municipal para tener iniciativas de cambio e innovación.

Ahora bien, por otro lado y no menos importante, es necesario recordad que para que el diseño de políticas públicas, sea viable, es necesario que ésta debe ser legalmente permisible, así que en la presente investigación, se ha buscado la revisión de todos los documentos jurídicos en los que se basaron las autoridades municipales para la recaudación del impuesto predial; una vez analizados los documentos, entonces se podrá hacer la crítica en cuanto la limitación legal que tuvo el gobierno.

Como primer sustento jurídico, el gobierno municipal se basó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007), de forma específica en el Artículo 115, en donde se dice que; 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.

De igual forma, se tomó en cuenta la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la cual en su Artículo 125 hace nuevamente hincapié sobre la autonomía que tiene el municipio para auto administrar su Hacienda. También se ha basado en el Código Financiero del Estado de México y Municipios en los cuales en su artículo 107 dice; están obligadas al pago del Impuesto Predial las personas físicas y jurídicas colectivas que sean propietarias o poseedoras, según se trate, de inmuebles en el Estado. Los propietarios y poseedores a que se refiere el párrafo anterior, deberán calcular anualmente el impuesto predial a su

cargo y manifestarlo, en el mismo formato utilizado para determinar y declarar el valor catastral de sus inmuebles.

También se tomó en cuenta la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; en donde en el artículo 113, se habla de la obligación que tiene el ciudadano como persona física y jurídica que adquiera inmueble ubicado en el Estado, al pago del impuesto predial, así como de los derechos que tiene el mismo. En su artículo 31 habla de expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

En cuanto a la legislación local, en el bando municipal de ese periodo presidencial se habló en diferentes artículos sobre las facultades del municipio para administración de la H.P.M. en él;

- Artículo 7, fracción XVIII: El municipio está facultado para administrar su hacienda en términos de ley y controlar a través del Presidente Municipal y síndico Municipal la aplicación de presupuesto de egresos del Municipio. Artículo 17, obligaciones, fracción I: Todos los vecinos y habitantes del municipio tienen la obligación de inscribir en el padrón catastral los bienes inmuebles sobre los que tengan la propiedad legal o posesión.
- Artículo 17, obligaciones, fracción XXXIII; Todos los vecinos y habitantes del municipio tienen la obligación de pagar las contribuciones municipales que correspondan en términos del Código Financiero del Estado de México, Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y demás disposiciones legales vigentes aplicables y vigentes.

Otro punto importante es el de los reglamentos internos que pudieran influir en la toma de decisiones, en los cuales con sustento en las entrevistas se logró

encontrar que existe un reglamento interno para cada dirección, en este caso existe un reglamento interno para tesorería, y de ahí se desprenden los reglamentos de catastro y obras públicas, sin embargo Comentó uno de los entrevistados, que en los reglamentos no existe apartado alguno que pudiera hacer referencia específica a la forma de recaudación del impuesto predial, solo son acuerdos establecidos entre los servidores públicos implicados.

En el Acta de cabildo #N. 144 Sesión Ordinaria #N. 125 de fecha 11 de Marzo de 2009 se encontró que como acuerdo de cabildo se daría difusión de circulares a los ciudadanos que estuvieran atrasados con sus pagos, de 5 años hacia atrás, invitándolos a realizar sus pagos e informándoles de los descuentos a los que podrían ser acreedores. Generación de avisos e invitaciones personalizadas para que realizaran sus pagos, sobre todo las personas que se encontraban con una deuda de más de 2 años, anunciándoles las alternativas de pago que tenían.

Es importante mencionar que en las actas de cabildo solo se encontró que la base jurídica fue por medio de los ya mencionados reglamentos y leyes, no se encontró la existencia de algún reglamento interno, específico para la recaudación del impuesto predial, tampoco se lograron identificar acuerdos de cabildo con iniciativa del propio gobierno municipal, que impulsaran por la vía legal el nivel de recaudación.

Por otro lado, como estrategias, fue de gran importancia el estudio de los procesos administrativos que se atendieron para satisfacer las necesidades de los contribuyentes. Como primer punto, ha sido necesario conocer quienes influyen en la recaudación del impuesto predial, y una vez conocidos los sectores, estudiar entonces el estado en el que se encuentran, ejemplo de ello es el análisis de catastro y el manejo de la base de datos, que tan actualizado se encuentra; así como las medidas de operacionalización que se realizaron por parte de la Tesorería municipal para el cobro del impuesto predial.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, se encontró que según el registro catastral, el padrón de contribuyentes encontrado al inicio de la presente administración registra un aproximado de 1732 pequeños contribuyentes permanentes con giros comerciales de tiendas al menudeo y materiales para la construcción; en materia catastral se cuenta con 22,000 contribuyentes.

La Administración 2009-2012 recibe un padrón de 22,000 contribuyentes y la oficina de Catastro cuenta con instalaciones adecuadas en la Cabecera Municipal. De igual forma como estrategia se ha abierto un Centro de Atención conjuntamente con la Tesorería Municipal en una de las zonas con mayor densidad de población con la finalidad de acercar y facilitar los servicios que genera a los contribuyentes, este centro de atención se localiza en el Conjunto Urbano de Real del Valle. Sin embargo dicha información genera conflicto, ya que al realizar una de las entrevistas, se llegó a la conclusión de que es elevado el número de contribuyentes que se maneja como información, referente al territorio acolmense, recordándose que gran parte del territorio en ese periodo aún eran terrenos ejidales.

El Catastro Municipal de Acolman hasta el año 2005 prácticamente existía como mera figura dentro de la Administración, carecía de instalaciones y mobiliario adecuado, los padrones por la misma situación no tenían confiabilidad, que se reflejaba en una recaudación deficiente y con un rezago enorme de pago de impuesto predial. Es hasta el inicio de la Administración 2006-2009 donde debido a la creación de los Conjuntos Urbanos de Geovillas de Terranova y Real del Valle y ante la necesidad de escrituración de las 13,600 casa habitación construidas en los dos desarrollos habitacionales, el Municipio es prácticamente obligado a dar parte de la importancia que debe tener su Catastro que en aquel entonces contaba con un padrón de 10,745 predios inscritos de los cuales el 60% acreditaba rezago en su contribución. (P.D.M.A., 2012)

Se encontró que según el plan de Desarrollo Urbano Municipal, se inició un programa de digitalización de la Cartografía Vectorial; esto con la finalidad de una mayor confiabilidad de la identificación del predio y propietario. Además ha

solicitado y recibido la autorización por parte del Ayuntamiento para poner en marcha programas de bonificación a favor del contribuyente en multas y recargos a quienes regularicen su situación fiscal en cuanto al Impuesto Predial y Traslados de Dominio.

Sin embargo, con la entrevista se supo que la actualización de la base de datos de catastro era deficiente, ya que dicha actualización se realizaba por medio del barrido de comunidades, este barrido no llevaba una periodicidad coherente, ya que podían tardar hasta 1 año para regresar a una comunidad, siendo un periodo largo y generando conflictos el en siguiente pago del impuesto.

Se habló también de la necesidad de la implementación del Programa Integral Tributario y Catastral Municipal (TRICAMUN), que permitiría el enlace entre el Sistema de Información Catastral, predial y Tesorería; lo cual brindaría una mayor confiabilidad y rapidez en la prestación de los servicios catastrales. Es indispensable la comunicación vía Internet y telefónica directa con el Centro de Atención de Real del Valle, junto con equipo de transporte propio de esta dependencia para efectos de verificación, notificaciones y barridos catastrales; toda vez que actualmente se trabaja con base a la información satelital y de fotografía con que se cuenta y la que proporciona el contribuyente, la cual con el paso del tiempo se volverá obsoleta.

Es importante resaltar la posibilidad de ampliar el Padrón Catastral, esto debido a que el 40% de los asentamientos humanos se localizan en zonas ejidales, por lo que es necesaria la implementación de programas de regularización de la tenencia de la tierra a través de los organismos creados para ese fin y del propio Municipio. Pero se debió tomar en cuenta que el aumento del padrón catastral no era suficiente, ya que lejos de mejorar el nivel recaudatorio, podría caerse en mayor ausencia de pago.

Como parte de los procesos administrativos, en el Acta de cabildo #N. 144 Sesión Ordinaria #N. 125 de fecha 11 de Marzo de 2009 Se encontró que se instruyó a la Dirección de Comunicación Social para implementar lo necesario

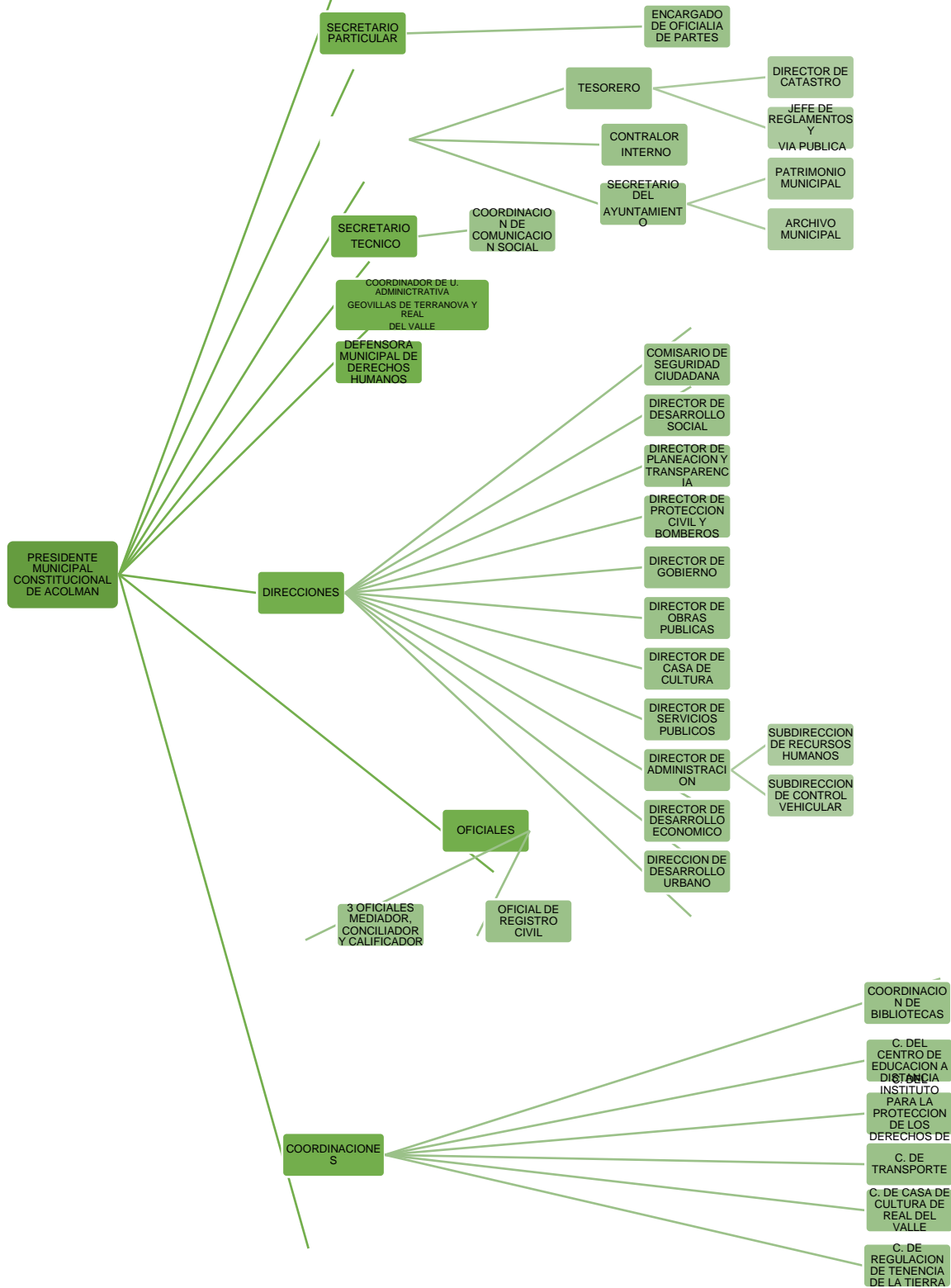
para dar a conocer la información a la población, tanto del cobro del impuesto predial, así como de las bonificaciones o derechos a los que era acreedor el ciudadano, según su historia como contribuyente.

Como técnicas administrativas, se encontró que en el Acta de Cabildo N. 135 Sesión Ordinaria N 114 de fecha 02 de Enero de 2012; se habló de las bonificaciones y apoyos que tendrían los contribuyentes, como se mencionó en la parte jurídica del presente trabajo, sin embargo como proceso administrativo para el cumplimiento de dicho acuerdo, es necesario hablar que se establecieron medias de seguridad para que solamente los contribuyentes que contaran con dichas características, fueran los beneficiados, por lo cual se les pidió una identificación oficial y estar al corriente en los pagos, para comprobar que se encontraban al corriente, se les pediría que mostraran sus 2 últimos recibos de pago.

Otro punto y como parte de las estrategias internas realizadas por el gobierno municipal, se encuentran los procesos organizacionales, de acuerdo a las dependencias que tuvieran influencia para la recaudación del impuesto predial; por lo tanto es importante como primer punto analizar la forma de organización de la presidencia municipal, para así conocer quiénes son los actores primordiales y las facultades a las que eran acreedores, para posteriormente revisar que estrategias realizó cada uno.

Esquema3: organigrama de

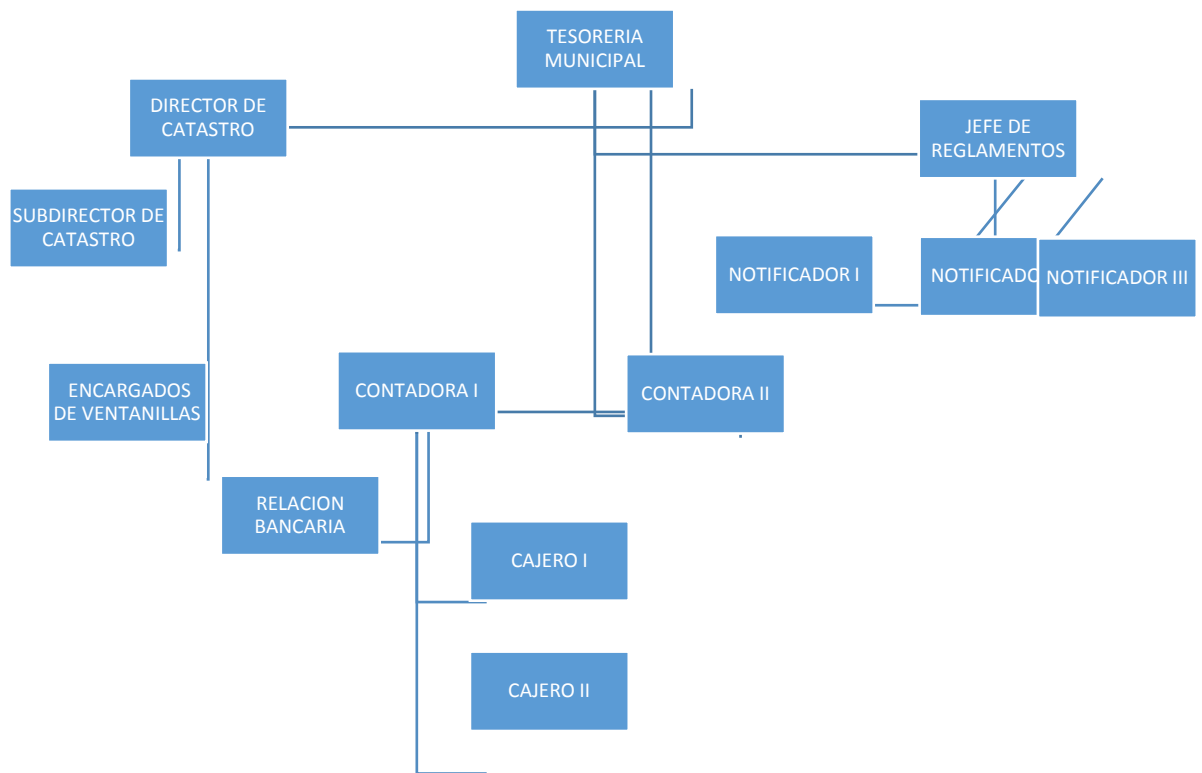
la presidencia municipal



Fuente: elaboración propia, con información de la Subdirección de Comunicación social de Acolman.

En el organigrama anterior se puede observar la forma en la que se encuentra organizada la administración pública municipal de Acolman, las direcciones y subdirecciones existentes, siendo ésta importante para conocer en qué lugar se encuentran los actores que están ligados en el tema de recaudación de impuestos, pero también es indispensable saber quiénes son estos, en el esquema siguiente se encuentra la forma de dependencia que existe entre un departamento y otro.

#### Esquema 4: organigrama de la Tesorería municipal



*Fuente: elaboración propia con información de la Subdirección de Comunicación social de Acolman*

Los anteriores, son los actores más importantes para la recaudación de impuesto predial, sin dejar de lado al cabildo municipal en cuanto a la toma de decisiones, sin embargo en términos organizacionales, ellos serán los encargados de buscar estrategias para eficientar los procesos de cobro, difusión, atención, aclaraciones, entre muchos otros que pudieran ser parte del tema.

De acuerdo a las entrevistas realizadas durante la presente investigación, las estrategias de cobro estuvieron limitadas a los estímulos fiscales que se establecían por parte del gobierno estatal de acuerdo a los porcentajes de descuentos por el mes en el que se realizaba el pago, así como por el tipo de personal que realizaba el pago.

Se encontró de igual forma en las actas de cabildo que solo en un año, incentivos a los contribuyentes que realizaban sus pagos de forma periódica, sin embargo al revisarse recibos de pago del año en el que se dio dicho incentivo, no se logró visualizar la implementación del mismo.

Lo que si se logró percibir fue una iniciativa por la facilidad de pago para las comunidades que se encuentran mayormente lejanas a la cabecera municipal, pues es importante mencionar que son unidades habitacionales relativamente nuevas y lejanas a la presidencia municipal, por lo cual se ha construido una unidad administrativa y en ella, se implementó una caja de cobro provisional, la cual funcionaba los días domingos en un horario de 9am a 1pm, siendo el día en que mayormente se encuentra la gente que habita en ese lugar, invitándolos a pagar su impuesto.

Se buscó que la atención al público fuera de forma respetuosa y que generara que los contribuyentes se fueran satisfechos y comprometidos a pagar los años posteriores, sin embargo podría considerarse que se pudieran tener mayores estrategias de cobro como cobrar el impuesto predial a los contribuyentes, acorde a los valores de la tabla catastral, buscando facilidad en el

cobro. Actualizar base de datos de los predios del municipio, así como darle valor a cada predio. Orden y rapidez al momento de entregar hoja de manifestación de catastro para generar el pago.

Como bien ya se ha mencionado, la actualización de base de datos de catastro se limitó al barrido de comunidades y el compromiso ciudadano bajo protesta de decir verdad, en los casos que fuesen atendidos de forma particular, sin la búsqueda de estrategias que permitieran una mayor seguridad en dicha actualización.

En lo que respecta a la subdirección de Comunicación social se hizo la difusión de la información de cobro del impuesto predial, así como de las promociones existentes en diversos meses del año, por medio de pintura de bardas, boceo en comunidades lejanas y dando a conocer horarios y formas de pago en la propia presidencia municipal. Limitándose a la búsqueda de mayor difusión por medio de circulares, propaganda, redes sociales, u algún otro factor que pudiera haber ayudado a una mejor difusión.

En cuanto a la forma de cobro, en ventanilla de catastro se tienen clasificadas las hojas de manifestación de valor catastral para un servicio más rápido, posteriormente Tesorería asigna 2 cajas especiales para el cobro de impuesto predial en la cabecera municipal el primer trienio del año. Así como una caja especial los días domingo en la unidad administrativa de Geovillas de Terranova los domingos de 9:00 am a 1:00 pm

Como parte de las estrategias del Tesorero municipal, se instruyó al personal para generar un servicio de café, galletas y agua en los primeros meses de cobro, como atención al contribuyente, tener suficiente cambio en las cajas, servicio respetuoso y armónico por parte de las cajeras.

En cuanto al establecimiento de metas, y desde el punto de vista recaudatorio, éstas se generaron desde la legislatura local, posteriormente pasó a acuerdo de Cabildo para así plasmarlo en el Plan de Desarrollo municipal y las dependencias que pudieran solicitar la información, dijo uno de los entrevistados.

Sin embargo, para la existencia de metas es necesario una planeación por grupos de tareas, es decir que cada departamento se encargue de establecer metas que de forma conjunta con los otros departamentos cumplan el objetivo principal que es el aumento en la recaudación del impuesto predial. Sin embargo es necesario conocer qué tipo de planeación es la óptima para que se cumpla con el objetivo.

A través de la investigación realizada se pudo percibir que no existen metas definidas, por lo cual la forma de planear se limitó solamente a una planeación operacional, en donde los involucrados se encargaban solamente de realizar las tareas que se les encomendaban y cumplir con lo que la reglamentación disponía, sin la búsqueda de estrategias innovadoras buscando una planeación táctica, en donde se coordinaran las funciones que cada sector tenía, pero que se establecieran metas bien definidas a cumplirse a largo plazo.

La búsqueda de un liderazgo transformacional, sería la meta principal por parte de los dirigentes de los diferentes sectores que conforman la recaudación del impuesto predial, hablando de Presidente municipal: ya que es el actor que va a dirigir y a coordinar los acuerdos de cabildo, así como tener la facultad de dirigir las acciones que se van a llevar a cabo para la recaudación del impuesto predial, basados en los aspectos jurídicos, pero tomando en cuenta las facultades de las que está dotado. En una de las entrevistas, se logró percibir que no existía prioridad alguna por el aumento en la recaudación del impuesto predial, debido a los grandes intereses políticos que existían a futuro por parte de los servidores públicos, limitando una vez más el desarrollo social

### **3.2.2: Acciones externas**

Entender la importancia que tiene el establecimiento de acuerdos con sectores importantes del municipio, fue difícil para el periodo administrativo estudiado, ya solo se encontró que en el Plan de Desarrollo Municipal de Acolman 2009-2012, la Dirección de Catastro con la autorización del C. Presidente Municipal inició las acciones de vinculación con el Estado de México a través del IMEVIS (Instituto Mexiquense de la Vivienda Social) y el Gobierno Federal a través de la CORETT

(Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra) para que se llevaran a cabo programas de regularización de la tenencia de la tierra en zonas ejidales con asentamientos humanos consolidados; lo que genera que el Padrón Catastral se incremente al final de esta Administración a un promedio de 30,000 contribuyentes.

Al estudiarse el tema, se encontró que el Gobierno del Estado en conjunto con el Gobierno Federal realiza la regularización de predios ejidales según crea necesario, sin embargo, la tarea del gobierno municipal ante ello, era la difusión de la información a los comités ejidales involucrados, es decir, dependiendo la comunidad que fuese acreedora a la regularización de su tierra, informarle directamente a los ejidatario, aunque ellos estuvieran informados, el mostrar interés por parte de la administración municipal resultan indispensable, sobre todo el términos político-sociales.

Es importante mencionar que Acolman no solicitó el apoyo del gobierno del estado por medio de IGECM para actualizar la base de datos catastral, pues bien dicha dependencia tiene el control de los planos catastrales, solo depende del municipio solicitar la información para así obtenerla, sin embargo uno de los entrevistados, informaba que no lo hicieron porque creían en la ciudadanía, es decir se concluyó nuevamente que fue mayor el poder político que la búsqueda de estrategias innovadoras.

Por otro lado, de acuerdo a las entrevistas realizadas, y a través del estudio de actas de cabildo, se encontró que no se estableció vínculo con delegados ni COPACI, para que sirvieran de apoyo como difusores de información, o bien como iniciativa de cobro para las comunidades lejanas a la cabecera municipal o a la Unidad Administrativa de Geovillas de Terranova, dejando de lado el gran apoyo que se pudo obtener por medio de autoridades locales, pues es importante entender que dichas autoridades conocen bien la problemática de su comunidad y son grupos sociales importantes, que si no están de acuerdo, pudrían convertirse en grupos de presión.

También se logró percibir en Actas de Cabildo que no se establecieron acuerdos de ningún tipo con el sector privado, el cual ha resultado importante en el Municipio de Acolman, debido al elevado número de empresas existentes en la comunidad, y además de ello la influencia que tienen las mismas en las comunidades; se pudieron buscar estrategias de incentivar a la comunidad para realizar sus pagos, sin embargo esto no sucedió.

No haber considerado todas las estrategias de recaudación, recae en el poco interés de la Administración Municipal por recaudar el impuesto predial, y como ya se había mencionado, se puede entender que esto es por la dependencia que se tiene hacia el gobierno Federal y Estatal por medio de Contribuciones y Aportaciones; de igual forma por el interés político que se tiene de forma individualista, sin pensar en una colectividad social, en donde se incite a las personas a participar en los asuntos públicos, buscando un desarrollo social.

## **Conclusiones**

Una vez que se ha realizado el estudio de las estrategias llevadas a cabo para la recaudación del impuesto predial, es necesario discutir que tan asertivo y racional fue la toma de decisiones por parte de los servidores públicos en Acolman, pues bien, en el Plan de Desarrollo Municipal, en el apartado de las demandas sociales, se habla de la petición de los ciudadanos para que el pago de sus impuestos se usara para dar mayor apoyo a la gente necesitada, y también demandaban la existencia de un programa permanente para ponerse al corriente en el pago del impuesto predial, sin embargo como ya se ha analizado, ninguna de las estrategias realizadas contribuyó a satisfacer dicha demanda, ya que en ningún documento ni entrevista se encontró información en la que ese estableciera la difusión de para que se utilizó el dinero recaudado con el pago del impuesto predial.

Hacer partícipe al ciudadano de las acciones y los resultados generados por las mismas, hoy en día es indispensable, ya que lejos de legitimar el poder del gobierno, va creando una armonía de trabajo entre ciudadanía y gobierno, si la demanda social en éste caso es que se utilice lo recaudado para la gente que más

lo necesita, una alternativa pudo ser, dar a conocer para que se utilizó el dinero, aunque no hubiese sido para ese fin, la población sabría para que otro se utilizó, creando así una transparencia y comunicación entre ambos, incentivando al ciudadano a crearse una cultura del pago, ya que su dinero ha sido utilizado para fines sociales.

La segunda demanda solicitada pudo resolverse de forma rápida, haciendo ver la eficiencia del gobierno ante la demanda social, ya que en el artículo 112 del Código Financiero del Estado de México se establece que acorde al valor catastral, se puede dividir el pago, pudiendo ser una iniciativa para dar crédito de pago a los contribuyentes con años de atraso en el pago de su impuesto, generando una mayor masa de ingreso. El estudio de dicho artículo, pudo saciar esta necesidad social, además de comprometer al ciudadano con años de atraso en pagos y teniendo un aumento considerable de recursos.

En comparación a otros municipio Acolman muestra un gran déficit recaudatorio, que si bien no es alarmante ya que encuentra dentro del rango de recaudación de la media de los municipios del estado de México; si debería ser tema prioritario por parte de las autoridades municipales, para lograr mayor crecimiento económico y así generar cierta estabilidad social, al tener los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Es necesario tener en cuenta que no es suficiente con las cifras que se tienen del nivel recaudatorio, sino como podría aumentarse y mantenerse en futuras administraciones, una estabilidad recaudatoria generaría mayor compromiso social para contribuir en los gastos, así como mayor compromiso por parte del gobierno municipal para tener iniciativas de cambio e innovación.

Entonces, se concluye que las estrategias de recaudación no se pueden considerar como el diseño de una política pública, ya que no cuenta con la racionalidad requerida para llevarse a cabo, que el gobierno municipal se ha limitado solo a actuar bajo mecanismos ya establecidos, y sin tener una visión a futuro de la importancia que pudiera tener la recaudación de impuestos para el

desarrollo social. Otra de las conclusiones es que se ha tenido mucha precaución para que toda acción ante la sociedad, no influya en costos políticos que pudieran quitarle el poder al partido político que por más de 12 años ha estado en el poder. Para los servidores públicos de este periodo ha sido más importante conservar el voto electoral en futuras elecciones, más que generar una conciencia social.

También es importante mencionar que dichos resultados no han sido porque los servidores públicos no tengan la capacidad para generar una política pública, ha sido porque no se ha querido, el punto uno ya se mencionó, por fines políticos y el alto grado de dependencia que aún existe hacia el gobierno Estatal y Federal.

## Fuentes de consulta

### Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2010), "Política Pública", Escuela de administración pública del D.F. Y secretaria de educación del D.F., México, Siglo XXI.

Ascher, William (1992), "la evolución de las ciencias de políticas", en: Aguilar Villanueva, Luis F., el estudio de las políticas públicas, edit. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Astudillo Moya Marcela (2011), "Conceptos Básicos de Federalismo Fiscal en México", Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, universidad nacional autónoma de México, jornada regional de catastro y tarifas del impuesto predial en México, México DF.

Bardach Eugene, (2001), Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: Un manual para la práctica, México, Ed. CIDE.

Canto Chac, Manuel (2002), "Introducción a las políticas públicas en participación ciudadana y políticas públicas en el municipio", Canto, Manuel y Oscar Castro, MCD, México.

Cardozo Brum, Myriam Irma (2006) "la evaluación de políticas y programas públicos", México, Miguel Ángel Porrúa.

Cedujo, Guillermo M. (2008), "discurso y políticas Publicas: enfoque constructivista", número 205, CIDE.

Charles Edward, Indblom, Eduardo Zapico Goñi. (1991) "el proceso de elaboración de políticas públicas" en: colección de estudios, Ministerio para las Administraciones Públicas, edit. Porrúa.

Reyes Roman, Director (s/a), Diccionario Crítico de ciencias sociales.

Dror, Y. (1997), en Schettino, M., "La capacidad de gobernar", Aguilar Editores, México, (cap. 1).

- Franco, Corzo, Julio (2013), Diseño de Políticas Públicas, ed. IEXE. P 92.
- FENAMM Federación de la Hacienda Municipal en México documento para discusión enero de 2003.
- Flores Zavala, Ernesto (1993), "Finanzas Públicas Mexicanas los Impuestos", trigésima edición, ed. Porrúa, México.
- Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2013), "las finanzas públicas en México: retos y características de una reforma".
- Martínez Martínez, Marcelo (2015), "Eficacia de la Hacienda Pública Municipal en el Estado de México en Desarrollo Municipal, Una Visión contemporánea", UAEMEX, México.
- Margain Manautou, Emilio (1998), "nociones de política física", segunda edición, editorial Porrúa, México.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoenig. (1992) "Las Políticas Públicas Capítulo 7: La evaluación de las políticas públicas", Ed. Ariel. España.
- Merino Mañón, José (2003), "las haciendas públicas en el federalismo mexicano" en cambio institucional: Agenda Pendiente para las Políticas Públicas en México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Gaceta de Economía año 9.México.
- Moreno, Pedro (1999), "la implementación: 'talón de Aquiles' en la elaboración de políticas sociales", en: enfoques de políticas públicas y gobernabilidad" coordinado por Juan de Dios Pineda. ITAM, México.
- Peña Nieto, Enrique (2009), "México, la gran esperanza: un estado eficaz para una democracia de resultados", México.
- Herrera Jiménez, René Alejandro s/a, "¿Es Necesario Incrementar la Recaudación Municipal?", Revista hacienda municipal número 109, México.
- Roth Deubel, André Noel (2002), Política Públicas, formulación, implementación y evaluación, Bogotá.

Salazar Medina, Julián (2009), "Elementos básicos de la Administración Municipal"  
Co-edita UAEM-IAPEM-Facultad de CP y Sociales de UAEM, México.

Vedung, Evert (1997), "Evaluación de políticas públicas y programas, ministerio  
de trabajo y asuntos sociales", Madrid, España.

Vid Albi, Fernando (1896), "Tratado de los modos de gestión de las corporaciones  
locales", Edit. Aguilar, Madrid.

### Cibergrafía

Enciclopedia financiera. Política fiscal. Disponible en  
<http://www.encyclopediainfinanciera.com/teoriaeconomica/macroeconomia/politicafiscal.htm> consultada el 26/02/14 10:55 pm.

Guerrero Amparan, Juan Pablo, "la evaluación de políticas públicas: enfoques  
teóricos y realidades en nueve países desarrollados" CIDE,  
disponible en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol  
.IV\\_No.I\\_1ersem/GAJ\\_Vol.4\\_No.I\\_1sem.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol_IV_No.I_1ersem/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo (INAFED), disponible  
en: [http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/1  
5002a.html](http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM15mexico/municipios/15002a.html) consultado el 20 de mayo de 2015. 4:25 p.m.

Nolasco Edgar, "hacienda pública municipal" disponible en  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr10.pdf>  
consultado el 25 de septiembre de 2013

Nuevo diccionario latín español etimológico, (1921) disponible en  
[http://www.worldcat.org/title/nuevo-diccionario-latin-espanol-etimologico-  
escrito-con-presencia-de-las-obras-mas-notables-en-este-genero-  
publicadas-en-otros-paises/oclc/7117027](http://www.worldcat.org/title/nuevo-diccionario-latin-espanol-etimologico-escrito-con-presencia-de-las-obras-mas-notables-en-este-genero-publicadas-en-otros-paises/oclc/7117027) consultado el 25 de septiembre de  
2013

Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México,  
[http://www.osfem.gob.mx/03\\_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html](http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/HomeCtaPub.html)  
CONSULTADO EL 18/11/2015 A LAS 112:30 PM

Parsons Wayne. "políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis". 1.10/ etapas y ciclos: el mapa del proceso de las políticas públicas. E.E.U.U., 1978. FLACSO MEXICO. Disponible en <http://books.google.com.mx/books?id=wQb8AAAAQBAJ&pg=PT110&dq=etapas+de+las+politicas+publicas&hl=es&sa=X&ei=WMMPU6imDcW42wWa14CoDw&ved=0CDcQ6AEwAg#v=onepage&q=etapas%20de%20las%20politicas%20publicas&f=false> consultado el 25/02/14 a las 9:30 pm

Posada Adolfo, "ensayo sobre gobierno municipal" disponible en (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/10997.pdf> ibdem) consultado el 25 de septiembre de 2013

Rodríguez Valadez Juan Manuel, "el municipio en México" disponible en <http://www.slideshare.net/LuisMartinezPerezSuarez/el-municipio-mexicano-y-evolucion-del-articulo-115-constitucional> consultado el 27 de septiembre de 2013

### Documentos jurídicos

Actas de Cabildo del Periodo Presidencial 2009-2012 del Municipio de Acolman, Estado de México.

Bando Municipal de Acolman 2010

Código financiero del estado de México y sus municipios, título 11, capítulo 2

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2007:66)

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2012), Gobierno del Estado de México.

## Anexos

Cuadro 1: evaluación de la tasa de recaudación del impuesto predial (Acolman 2007-2009).

Esquema 1- Ingresos Municipales.

Esquema 2- Baja recaudación del impuesto predial.

Esquema 3: organigrama de la presidencia municipal de Acolman.

Esquema 4: organigrama de la tesorería municipal de Acolman.

Grafica 1: estructura porcentual de los ingresos de los municipios.

Grafica 2: México: proporción de la recaudación del impuesto predial total respecto al P.I.B. 1955 - 2008.

Grafica 3: Recaudación del impuesto predial.

Grafica 4: Recaudación del impuesto predial referente al ingreso propio de Acolman.

Grafica 5: ingresos propios de Acolman referente a la media de los municipios del Estado de México.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CENTRO  
UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

CÉDULA DE ENTREVISTA 1

**Nombre del Informante:** Jesús Miranda Espadas. **Perfil:** Tesorero Municipal 2009-2012 **Fecha:** 23 de octubre de 2015 **Nombre del Entrevistador:** Karla Garcia Mellado.



AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN 2013 - 2015



Acolman, Estado de México a 23 de Octubre del 2015.

**A QUIEN CORRESPONDA.**

**PRESENTE:**

Por medio del presente escrito reciba un cordial saludo, así mismo para hacerle de su conocimiento que la **C. KARLA GARCIA MELLADO**, se presento el día 23 de Octubre del año en curso a esta oficina del área de sindicatura del municipio de Acolman, a efecto de realizar una entrevista, para recabar información necesaria sobre la recaudación de impuestos prediales del periodo **2009-2012**, en donde el suscrito, fungió como tesorero municipal durante ese periodo.

La información recabada será exclusivamente para fines académicos.

Sin otro particular quedo de usted.

**ATENTAMENTE**



**JESÚS MIRANDA ESPADAS**  
**SINDICO MUNICIPAL DE ACOLMAN**  
**ESTADO DE MÉXICO.**



H. AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN  
2013 - 2015  
**Acólmán**  
Le fuerza de nuestra historia  
**SINDICATURA**

**MÉXICO**

CALZADA DE LOS AGUSTINOS SN. PALACIO MUNICIPAL COLONIA CENTRO, ACOLMAN  
ESTADO DE MÉXICO, C.P. 55870 CONMUTADOR (594) 95 7 00 50, (594) 95 7 14 60



¿Qué técnicas se utilizaron para facilitar el cobro del impuesto predial en los meses en que mayor número de contribuyentes realizan su pago?

¿Qué técnicas se utilizaron para difundir la información de cobro, así como de ofertas de pago del impuesto predial?

¿Se utilizó algún otro medio de cobro que no fuera la caja de Tesorería Municipal?

¿Qué estrategias políticas se realizaron para intuir al contribuyente al pago?

¿Se notificó por escrito a los deudores morosos?

¿Qué estrategias innovadoras impulsó específicamente el Ayuntamiento de 2009-2012?

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CENTRO  
UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

CÉDULA DE ENTREVISTA 2

**Nombre del Informante:** Aldo Efraín Ramos Rivero **Perfil:** Director de Catastro 2009-2012 **Fecha:** 14 de Septiembre de 2015 **Nombre del Entrevistador:** Karla Garcia Mellado.

 **H. AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN**   
2013 - 2015  
PRESIDENCIA MUNICIPAL  
DIRECCIÓN DE CATASTRO  
OFICIO NÚM. 97 /2015.  
ASUNTO: EL QUE SE INDICA.

Acolman, México, a 14 de Septiembre de 2015.

A QUIEN CORRESPONDA  
P R E S E N T E.

El que suscribe Lic. Aldo Efraín Ramos Rivero, en mi carácter de Director de Catastro del Municipio de Acolman, Estado de México, ante Usted con el debido respeto comparezco para manifestar lo siguiente:

Que el día 14 de Septiembre del año en curso se presentó en este departamento la C. KARLA GARCIA MELLADO, quien se identificó con credencial de la Universidad Autónoma del Estado de México Campus Texcoco, quien me solicitó una entrevista de carácter académico respecto del área de Catastro Municipal en todos sus ámbitos, la cual le fue dada de manera oportuna proporcionando datos técnicos así como estadísticos para fines educativos y de investigación, los cuales serán empleados única y exclusivamente para tales efectos.

Sin más por el momento y para cualquier aclaración de la presente, quedo a sus órdenes.

Atentamente  
El Director de Catastro  
  
LIC EN D. ALDO EFRAÍN RAMOS RIVERO 

 CALZADA DE LOS AGUSTINOS SN. PALACIO MUNICIPAL, COLONIA CENTRO, ACOLMAN  
ESTADO DE MÉXICO, C.P. 55870 CONMUTADOR (594) 95 7 00 50, (594) 95 7 14 60 

¿Bajo qué técnica se realiza la actualización de base de datos de Catastro municipal?

¿Para tener un soporte técnico adecuado, como se realiza la actualización física y de valores del padrón catastral del municipio?

¿Existe personal suficiente y capacitado para realizar la actualización de la base de datos?

¿Se buscó ayuda del gobierno Estatal para la actualización de base de datos de catastro?

¿Existen metas de actualización de base de datos, de ser así, bajo qué criterios se definieron las metas?

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO CENTRO  
UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

CÉDULA DE ENTREVISTA 3

**Nombre del Informante:** Roberto Sánchez Campos **Perfil:** Presidente Municipal de Acolman **Fecha:** 14 de Octubre de 2015 **Nombre del Entrevistador:** Karla Garcia Mellado.

¿Consideró usted un problema en la agenda de gobierno, el déficit de recaudación del impuesto predial?

¿Qué actores gubernamentales involucró en el cobro del impuesto predial?

¿Bajo qué normatividad se rige la recaudación del impuesto predial?

¿Existieron acuerdos de cabildo a los que se llegaron para facilitar el cobro del impuesto predial?

¿Qué facilidades se daban a los contribuyentes para que lograran pagar su impuesto, cuando el contribuyente no se encontraba al corriente de sus pagos?

¿Dichas facilidades fueron acuerdos de cabildo?

¿Se buscó ayuda del gobierno Estatal para la actualización de base de datos de catastro?

¿Considera usted que bajo su gobierno se diseñó una política pública con enfoque a la recaudación del impuesto predial?

