

UNA NUEVA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

apuntes para el análisis de su reforma



José Merino Mañón



UNA NUEVA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Apuntes para el análisis de su reforma

JOSÉ MERINO MAÑÓN

UNA NUEVA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Apuntes para el análisis de su reforma

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA**

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

Diseño de Portada: INAP - Mauricio Estrada Posadas

Una nueva Hacienda Pública municipal. Apuntes para el análisis de su reforma

ISBN 968-6080-38-4

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km 14,5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

www.org.org.mx/inap

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información

Impreso y hecho en México.

Este trabajo se preparó para un seminario con autoridades fiscales y expertos en finanzas públicas municipales. Busca aportar ideas y puntos de vista para la reflexión y el análisis de distintos aspectos vinculados con la Hacienda Pública Municipal y de sus limitaciones y perspectivas de fortalecimiento. No pretende, consecuentemente, constituir un tratado sobre el tema ni un manual sobre la administración de las Tesorerías Municipales, los que hubieran requerido de un mayor rigor académico en su formulación y de un diagnóstico acabado, sustentado con las ponderaciones precisas que pudieran derivar de análisis cuantitativos y jurídicos sobre la situación de los distintos municipios del país.

En la medida en que provoque el interés de los especialistas para profundizar en alguno de los aspectos enunciados y en que contribuya a la definición puntual de una agenda de reformas para el fortalecimiento de la hacienda municipal, habrá satisfecho plenamente los propósitos que orientaron su formulación.

Agradezco el apoyo prestado por el doctor Gustavo Merino Juárez que me proporcionó críticas constructivas, sugerencias e información pertinente.

El autor asume la responsabilidad total por el contenido de este trabajo.

México, D.F., noviembre del 2001

ÍNDICE

PÁG.

PRESENTACIÓN

13

CAPÍTULO I

EL GOBIERNO MUNICIPAL

I.1. La administración municipal	15
Homologación vs. Disparidad	17
Ámbito de competencia con nuevas y crecientes demandas	21
Regionalización y conurbaciones	22
Nuevas formas de gestión	23
Organización ciudadana	24
Administración "subterránea"	25
I. 2. Gobernabilidad sustentable	26
Marco jurídico dinámico	26
Políticas públicas y programas realistas	28
Gestión eficiente	29
Suficiencia financiera	30
Transparencia y rendición de cuentas	31

CAPÍTULO II

LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

II.1. Aspectos institucionales	33
Marco jurídico	34
Inscripción en un proceso de reforma nacional	36
Iniciativa, participación y representación municipal	37
Nuevas bases de coordinación	39
Cooperación intergubernamental	39
II.2. Criterios rectores	40
Corresponsabilidad fiscal	40
Nivelación fiscal	42
Integración nacional y lealtad constitucional	43
Reconocimiento de la diversidad	43

Eficiencia económica	45
Eficiencia administrativa	45
II.3. Aceptación social	46
Participación ciudadana	46
Concertación política	46

CAPÍTULO III

SISTEMA TRIBUTARIO

III.1. Impuestos	44
Impuestos vinculados al territorio	50
<i>Impuesto predial</i>	
<i>Del impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles</i>	
<i>Impuesto sobre fraccionamientos</i>	
Impuestos vinculados al uso preferencial de bienes de dominio público	56
<i>Impuesto sobre el uso de suelo, subsuelo o "vuelo" en vías de dominio público</i>	
Impuestos vinculados a la actividad económica	60
<i>Impuesto sobre radicación</i>	
<i>Impuesto sobre juegos espectáculos y diversiones públicas</i>	
<i>Impuestos sobre actividades turísticas</i>	
<i>Impuesto sobre publicidad en la vía pública</i>	
III.2. Derechos	66
Tasas retributivas, tasas contributivas y precios de mercado	69
Ámbito de aplicación	70
Adecuación a las nuevas formas de gestión pública	71
Aspectos administrativos	73
Aspectos regulatorios	74
III.3. Productos por la explotación de bienes inmuebles municipales	74
<i>Mercados y otros centros de acopio y distribución</i>	
<i>Otros inmuebles</i>	

CAPÍTULO IV

CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS Y OTRAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN CIUDADANA E INTERGUBERNAMENTAL

IV.1. Contribución de mejoras	78
IV.2. Convenios y consorcios	81
IV.3. Cooperaciones intergubernamentales	82

CAPÍTULO V

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS Y OTRAS APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES

V.1. Participaciones en impuestos federales	83
<i>Fondo General de Participaciones</i>	
<i>Fondo de Fomento Municipal</i>	
<i>Otros fondos participables</i>	
V.2. Participaciones en impuestos estatales	92
V.3. Aportaciones federales	92
<i>Fondo de aportaciones para la infraestructura social</i>	
<i>Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios</i>	
V.4. Aportaciones estatales	95
V.5. Ámbito de la reforma	95

CAPÍTULO VI

DEUDA PÚBLICA

VI.1. Restricciones y limitaciones	97
VI.2. Deuda no documentada y pasivos contingentes	99
VI.3. Ámbito y alcances de las reformas	100
<i>Régimen particular para entidades descentralizadas y empresas públicas</i>	
<i>Mejoras al marco normativo general</i>	
<i>Desarrollo de la capacidad administrativa</i>	

CAPÍTULO VII

GASTO PÚBLICO

VII.1. Vinculación ingreso gasto	103
VII.2. Racionalidad del gasto	105

CAPÍTULO VIII

LA AGENDA PARA LA REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

VIII.1. Criterios	108
VIII.2. Temas	111
VIII.3. Instrumentación	117
VIII.4. Concertación social	118

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

PRESIDENTE

José Natividad González Parás

VICEPRESIDENTES

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

CONSEJEROS

Miguel Alemán Velazco

Francisco Barrio Terrazas

Sergio García Ramírez

Enrique González Pedrero

Omar Guerrero Orozco

Ramón Muñoz Gutiérrez

María del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Diego Valadés Ríos

TESORERO

Alejandro Valenzuela del Río

SECRETARIO EJECUTIVO

Néstor Fernández Vertti

CENTRO DE GOVERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos Almada López

Director

COORDINADORES

ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Valentín H. Yáñez Campero

CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA

María Angélica Luna Parra

DESARROLLO Y FORMACIÓN PERMANENTE

Elena Jeannetti Dávila

ESTADOS Y MUNICIPIOS

José de Jesús Arias Rodríguez

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

DE SISTEMAS

Oscar Flores Jiménez

PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN

DEL SERVICIO PÚBLICO

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

COMITÉ EDITORIAL

José de Jesús Arias Rodríguez

José Chanes Nieto

Yolanda de los Reyes

Néstor Fernández Vertti

Oscar Flores Jiménez

Omar Guerrero Orozco

Virgilio Jiménez Durán

H. AYUNTAMIENTO DE TLANEPANTLA DE BAZ

Lic. Rubén Mendoza Ayala
Presidente Municipal Constitucional
de Tlanepantla de Baz

C. Miguel Ángel Romero Espinosa
Primer Síndico Procurador

C. Roberto Miramontes Jiménez
Segundo Síndico Procurador

C. Ismael Elguera Galindo
Tercer Síndico Procurador

C. Felipe de la O López
Primer Regidor

C. Gildardo Villegas Magaña
Segundo Regidor

P. D. Fernando Martínez Piñón
Tercer Regidor

C. María del Socorro Imelda Salgado
Hernández
Cuarta Regidora

P. D. Orlando Rodríguez Romano
Quinto Regidor

C. Jesús Jorge Montoya Arredondo
Sexto Regidor

C. Ángel Orduña López
Séptimo Regidor

C. José Manuel González Mendoza
Octavo Regidor

Lic. Juan Plácido Gómez Padrón
Noveno Regidor

C. María Yolanda López Díaz
Décima Regidora

C. José Torres Alvarado
Décimo Primer Regidor

C. Amador Monroy Estrada
Décimo Segundo Regidor

C. Héctor Eduardo Esquivel
Décimo Tercero Regidor

C.P. Salvador Arriaga Pérez
Décimo Cuarto Regidor

C. Arturo Franco Jiménez
Décimo Quinto Regidor

C. Abundio Ocampo Hernández
Décimo Sexto Regidor

C. Arturo Rivas González
Décimo Séptimo Regidor

C. Josefina Salinas Pérez
Décimo Octavo Regidor

C.P. Guillermo Martínez Pérez
Décimo Noveno Regidor

Lic. F. Javier Zenteno Barrios
Secretario del H. Ayuntamiento

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortíz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Attolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Raúl Salinas Lozano
Adolfo Lugo Verduzco

***UNA NUEVA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.
APUNTES PARA EL ANÁLISIS DE SU REFORMA***

Se terminó de imprimir en diciembre de 2001 en los talleres de Punto Gráfico. La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Subcoordinación de Difusión del INAP