

DECLARATORIA A LA NACIÓN Y ACUERDOS DE LOS TRABAJOS DE LA PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

INDICE

- 1. Declaratoria a la Nación.**
- 2. Introducción General.**
 - 2.1 Hacia la Convención Nacional Hacendaria.**
 - 2.2 Propósitos, Alcances y Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria.**
 - 2.3 Órganos de la Convención Nacional Hacendaria.**
 - 2.4 Fases del Proceso de la Convención.**
 - 2.5 Objetivos y Trabajos Realizados por las Mesas de Análisis y Propuestas.**
- 3. Diagnóstico.**
 - 3.1 Gasto Público.**
 - 3.2 Ingresos.**
 - 3.3 Deuda Pública.**
 - 3.4 Patrimonio Público.**
 - 3.5 Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.**
 - 3.6 Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.**
 - 3.7 Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.**
- 4. Propuestas Finales.**
 - 4.1 Tema: Gasto Público.**
 - 4.2 Tema: Ingresos.**
 - 4.3 Tema: Deuda Pública.**
 - 4.4 Tema: Patrimonio Público.**
 - 4.5 Tema: Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.**
 - 4.6 Tema: Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.**
 - 4.7 Tema: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.**

Anexo. A* Propuestas Ejecutivas de las Mesas de Análisis y Propuestas.

Anexo. B* Ideas de cambio de los Coadyuvantes y Participantes de la Convención.

** Los Anexos de referencia se incluyen en el CD que se acompaña al presente documento.*

1. DECLARATORIA A LA NACIÓN

Los actores políticos firmantes de esta declaratoria, convocantes de la Convención Nacional Hacendaria, conscientes de la responsabilidad que asumimos frente a la Nación al iniciar este proceso de reflexión sobre las bases de una reforma sustantiva del federalismo fiscal en México, ofrecemos el día de hoy la conclusión de sus trabajos.

Nuestra sociedad demanda hoy las condiciones necesarias para acceder a la prosperidad, con oportunidades equitativas, justas e incluyentes para todos los mexicanos, para hacer de nuestra democracia una realidad plena. En este contexto, el sistema federal mexicano debe emprender una renovación inscrita en los principios constitucionales de equilibrio entre poderes, de cooperación y respeto a las competencias y atribuciones de cada ámbito de gobierno. México así lo requiere, la ciudadanía así lo exige.

Construir una economía dinámica y competitiva, una red social capaz de ofrecer oportunidades reales a todos los mexicanos, y un estado de derecho efectivo y funcional requiere de ajustes profundos e innovadores que respondan a las demandas de bienestar de la población, así como del compromiso, de los tres órdenes de gobierno, de impulsar, en el ámbito de su competencia, cambios dirigidos a modernizar y fortalecer integralmente el funcionamiento de sus administraciones públicas.

Operar estos cambios requiere de una reforma del Estado, lo que conlleva a la transformación de nuestro sistema federal para avanzar en la adecuación del conjunto de instituciones políticas que permitan consolidarlo como un instrumento efectivo de organización gubernamental; de fortalecimiento de nuestra democracia; de equilibrio de poderes; de representación siempre sujeta a rendición de cuentas; de una distribución de facultades y recursos a los órdenes de gobierno acorde a la vocación y potencial de cada uno de ellos; de aseguramiento de la unidad nacional; de promoción de la equidad y el desarrollo local y regional; de eficacia de la gestión pública y como un instrumento para alcanzar una plena justicia social.

En la construcción de este federalismo renovado, se impone la necesidad de llevar a cabo una reforma hacendaria, que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y municipales; que se traduzca en más y mejores servicios para los ciudadanos; una reforma hacendaria que conlleve al fortalecimiento de sus haciendas públicas y a la solidez financiera del país, condición necesaria para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, la inversión y el empleo, así como el desarrollo equilibrado de la nación; una reforma hacendaria que garantice la total transparencia en la ejecución de los recursos aportados por los contribuyentes.

En la búsqueda de estos objetivos, los gobernadores, en la Declaración de Mazatlán, plantearon impulsar la modernización de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno con un sentido federalista y orientado a proteger y elevar el nivel de vida de las familias más necesitadas.

Posteriormente, en una muestra incuestionable de coincidencias, el Presidente de la República y los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas suscribieron la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, en la que manifestaron su voluntad para construir juntos, mediante amplios consensos y con pleno respeto a las atribuciones del Poder Legislativo Federal y del Constituyente Permanente, una renovación del sistema federal mexicano, para hacerlo cooperativo, diferencial, gradual, participativo y sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, resarcitoriedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas.

En este sentido, el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, acordaron convocar conjuntamente la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que condujera a una reforma hacendaria fundamentada en una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los órdenes de gobierno, orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en esta materia; mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; privilegiar la interlocución de las entidades federativas y los municipios con los órganos encargados de distribuir el gasto e impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad para abatir y evitar que se profundicen las diferencias entre las regiones con mayor o menor grado de desarrollo, todo ello sin trastocar la estabilidad de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Dicha convocatoria consideró la importancia de garantizar la participación de los actores políticos y sociales, así como de la ciudadanía en general, constituyendo un espacio privilegiado de diálogo, de carácter propositivo para concretar los acuerdos sobre las reformas que en materia hacendaria deben adoptarse.

En razón de ello, el 5 de febrero de 2004 en Juriquilla, Querétaro, se materializó el gran acuerdo nacional para llevar a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, concebida como una reunión republicana, democrática y participativa, cuya convocatoria fue suscrita por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; los Gobernadores Constitucionales de los Estados de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los Presidentes de las Organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México; por el H. Congreso de la Unión, los Presidentes de cada una de sus Cámaras, así como los Integrantes de las Juntas de Coordinación Política de ambas; y el Presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales. Previamente, se habían desarrollado una serie de trabajos preparatorios, entre los que destaca el diagnóstico general y por temas pertinentes del sistema hacendario nacional. Ese mismo día se instalaron formalmente las mesas de análisis y propuestas, relativas a los siete temas de la Convención: gasto público; ingresos; deuda pública; patrimonio público; modernización y

simplificación de la administración hacendaria; colaboración y coordinación intergubernamentales; y transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Posteriormente se formularon los programas generales de trabajo de las mesas y se instalaron las 26 comisiones técnicas, que se encargaron de analizar y dictaminar las propuestas presentadas por los coadyuvantes para convertirlas en preliminares, las cuales fueron sometidas a la aprobación de las mesas de análisis y propuestas a fin de elevarlas a la categoría de propuestas ejecutivas, mismas que fueron presentadas al Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria para traducirse en propuestas definitivas, una vez analizadas y aprobadas por este Consejo.

Con base en el diagnóstico general y por temas pertinentes, se determinó la marcada insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda ciudadana, tanto en el gobierno federal, como en las entidades federativas y los municipios, aunado a la necesidad de fortalecer el federalismo hacendario y revertir la alta concentración de los instrumentos que conforman la política hacendaria. Ambos aspectos obedecieron a dinámicas históricas que se convirtieron en debilidades que incidieron en la población, pues han disminuido la capacidad de respuesta de los gobiernos y neutralizado los esfuerzos regionales de desarrollo.

De igual manera se advierte que el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía, es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan, para su gasto anual, en más del 90% de los recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a PEMEX sea de tal magnitud que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos: uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos; y otro, que se trata de recursos no renovables.

A la estructura tributaria nacional le caracterizan también altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No obstante que los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos cinco años, el diagnóstico arroja que dichos recursos son insuficientes para cumplir sus mandatos constitucionales

de gasto. Esta situación se agravará al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

La conformación del actual esquema ha propiciado que en gran parte sea la legislatura federal y no las legislaturas locales, la que decide en qué deben gastarse la mayor parte de los recursos que se ejercen, e incluso si es que las entidades deben tener o no un impuesto local de peso recaudatorio relevante, lo cual, además de ser contrario a los principios del federalismo, mantiene subutilizada la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades y municipios.

Los sistemas de pensiones del país están en una situación de riesgo latente, pues su elevado déficit actuarial, en conjunto, ha alcanzado cifras equiparables al total del Producto Interno Bruto, lo que presionará las finanzas nacionales de manera creciente y limitará, en caso de no responder de manera efectiva, la capacidad del Estado de atender su mandato fundamental en la protección social y la promoción económica. En relación a la deuda pública, se concluye que este elemento no representa un riesgo que pudiera afectar la estabilidad económica del país; sin embargo, se reconoce la necesidad de mejorar los mecanismos de registro e información.

En materia de patrimonio público, prevalecen múltiples factores que impiden optimizar su uso, preservación, administración, aprovechamiento y disposición para bien de las sociedad en general, con una visión participativa y federalista.

A pesar de los esfuerzos para hacer más eficiente y efectiva la administración hacendaria, aun es necesario avanzar en procesos de modernización y simplificación que eliminen las deficiencias y distorsiones del sistema hacendario.

Asimismo, el actual esquema de colaboración y coordinación hacendaria intergubernamental entre la federación, las entidades federativas y los municipios, muestra deficiencias tanto en el rubro del gasto público como del ingreso. En el primer caso, debido a que la descentralización no está concluida, ni tampoco están atendidos algunos de los problemas generados en su instrumentación; mientras que en el ingreso, falta impulsar programas de mayor combate a la evasión y elusión fiscales. En este sentido, es imperativo evolucionar hacia un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, para hacer más ágil, eficiente, eficaz y transparente el proceso hacendario.

Finalmente, se reconoce que en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, los mecanismos utilizados e implementados a la fecha son insuficientes y requieren de mayor fortalecimiento en sus procesos, estructuras y financiamiento para garantizar su desempeño y el cumplimiento de sus objetivos.

Para resolver la problemática identificada en los diagnósticos, se presentaron por parte de los coadyuvantes y participantes de la Convención, diversas alternativas que en conjunto significaron más de 3,000 ideas de cambio. Esto conllevó a un

intenso trabajo que multiplicó las actividades de las Mesas de Análisis y Propuestas; Comisiones Técnicas; Coordinación Técnica; y del Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria; así como la realización de foros regionales y locales, generando más de 500 reuniones de trabajo.

El cúmulo de propuestas presentadas y la calidad de los trabajos en que éstas estuvieron apoyadas, hizo patente que en los distintos sectores de la sociedad mexicana existe preocupación por la problemática de las finanzas públicas del país, pero sobre todo, por su repercusión manifiesta en la disminuida capacidad de respuesta de la autoridad frente a las crecientes demandas básicas de la población.

Cabe destacar que las propuestas se orientaron entre otros aspectos: a mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; a elevar la recaudación y la autonomía en esta materia; a perfeccionar los mecanismos de deuda pública y de control del patrimonio; a fortalecer la colaboración y coordinación intergubernamentales; a modernizar y simplificar la administración hacendaria; y a transparentar la fiscalización y la rendición de cuentas a la sociedad, atendiendo con ello el mandato de la Convocatoria en cuanto a sus objetivos, propósitos y alcances.

El desarrollo de la Primera Convención Nacional Hacendaria, ha representado un espacio fundamental para el fortalecimiento de nuestra vida democrática que permitió, sustentado en un diálogo responsable, maduro y propositivo, lograr consensos y acuerdos para plantear el programa de mediano y largo plazos de reformas en materia hacendaria, que contribuyan a asegurar la edificación de un México de mayor porvenir y prosperidad para nuestras familias, para nuestros hijos y para las futuras generaciones.

Los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria, son muestra del compromiso y responsabilidad con nuestro país de quienes participaron en ella, y es un mensaje a la sociedad mexicana de que el ejercicio de la política en su objetivo original permite sumar las diferentes visiones y encauzar los diversos intereses en un propósito común, que es el de contribuir a asegurar a cada mexicano un mínimo de condiciones de bienestar en cualquier parte del territorio nacional.

Este compromiso y responsabilidad se vieron reflejados en la decidida voluntad política de quienes integraron los órganos de la Convención, toda vez que los acuerdos se construyeron por la vía del consenso, con el propósito de otorgar una mayor fortaleza a las propuestas definitivas aprobadas por el Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

Se debe destacar y reconocer la participación responsable, amplia e intensa de los diversos sectores sociales, en particular de especialistas, investigadores, expertos y profesionales en la materia. Así como la participación permanente y decisiva para el logro de los objetivos de la Convención de los responsables de las

finanzas de los tres órdenes de gobierno, de los servidores públicos de los gobiernos federal, estatales y municipales, de los titulares de los ejecutivos de las entidades federativas y de los presidentes municipales.

Del mismo modo, se hace un reconocimiento especial a los Diputados Locales, Diputados Federales y Senadores de la República, quienes participaron en forma activa y propositiva en los trabajos de la Convención en calidad de invitados permanentes, vertiendo sus valiosas opiniones y orientando con su experiencia las actividades de las Mesas de Análisis y Propuestas y Comisiones Técnicas. Es importante acotar que dada la naturaleza de su función, los legisladores expresaron su intención de apoyar irrestrictamente los trabajos, absteniéndose, por razones obvias, de votar las propuestas emanadas de la Convención.

Del contenido de los diagnósticos, de las propuestas presentadas y, en general, de los resultados de todo el proceso que comprendió las cuatro fases de la Primera Convención Nacional Hacendaria, destacan por su relevancia las siguientes:

DECLARACIONES

PRIMERA.- La hacienda pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades. En México, a pesar de los avances en la coordinación hacendaria y la estabilidad financiera de los tres órdenes de gobierno, sus haciendas públicas aun presentan algunas deficiencias, limitaciones, rezagos, e inconsistencias, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para responder con la debida prontitud y efectividad a las aspiración y demandas de su población.

SEGUNDA.- Se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatales y municipales.

TERCERA.- Es necesario impulsar el papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos impone las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

CUARTA.- Es indispensable fortalecer a los municipios reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos

de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas.

QUINTA.- Resulta impostergable la construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, elemento central del federalismo que hoy se impulsa, que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo; sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad y participación ciudadana, que se oriente a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, al perfeccionamiento de los mecanismos de deuda y control del patrimonio público, al desarrollo de un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, a la modernización y simplificación administrativa y a la claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de estado, que permitan una mayor fortaleza a la vinculación de la política económica y la política social, que den contenido sustantivo pleno al compromiso democrático de tener mejores gobiernos.

SEXTA.- La insuficiencia de recursos financieros de la federación, las entidades federativas y los municipios requiere de atención inmediata, pues de ella depende que mejore su capacidad de respuesta frente a los problemas y demandas crecientes y urgentes de la población. Sin embargo, la obtención de los nuevos recursos fiscales para atender dicha necesidad financiera, debe ocurrir gradualmente con visión de mediano y largo plazos, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población, la capacidad contributiva de la economía.

SÉPTIMA.- La disposición de los nuevos recursos que resulten de las reformas hacendarias que se aprueben, debe tener entre sus prioridades destinarlos a los rubros de educación, salud, seguridad pública e inversión en infraestructura productiva, particularmente para beneficio de los más pobres.

OCTAVA.- Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe iniciar la descentralización responsable de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y puedan recuperar mayor autonomía financiera.

NOVENA.- Se debe avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad de las finanzas nacionales, provocada por la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.

DÉCIMA.- El gasto público de los tres órdenes de gobierno se ha visto presionado para crecer a un ritmo mayor al de los ingresos, debido al incremento de las necesidades de la población. Resulta conveniente diseñar las estrategias pertinentes para evaluar los mecanismos de distribución de recursos transferidos

en razón de que un gran porcentaje del gasto se encuentra comprometido y los recursos descentralizados a entidades federativas y municipios son insuficientes, particularmente en los rubros de educación y salud, lo cual reitera la necesidad del crecimiento de los ingresos públicos, así como mejorar los procesos de asignación de los recursos y la calidad y eficiencia de los procesos de su ejecución.

DÉCIMAPRIMERA.- Es urgente prevenir una crisis financiera en los sistemas de pensiones del país, bajo la adopción oportuna de medidas que eliminen su alto déficit actuarial y la creación, en forma gradual, de un sistema nacional de pensiones.

DÉCIMASEGUNDA.- Es indispensable revalorar el patrimonio público como herramienta de la hacienda de los tres ámbitos de gobierno, de manera que se potencie su identificación, control, preservación, uso, aprovechamiento y disposición en beneficio de la sociedad mexicana en general.

DÉCIMATERCERA.- Es necesario impulsar una cultura de responsabilidad del contribuyente, así como mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, entre otras medidas para disminuir gradualmente la elusión y evasión fiscales.

DÉCIMACUARTA.- La colaboración y coordinación intergubernamentales, requieren de un cuidadoso y delicado diseño jurídico, en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias y, que en su caso, sus bases se fundamenten en la norma constitucional.

DÉCIMAQUINTA.- Es indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, relacionados con la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno, para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de sus recursos públicos.

DÉCIMASEXTA.- La importancia y trascendencia de las medidas que deben adoptarse desde ahora y en el mediano plazo, para resolver la problemática que enfrenta la hacienda pública en los tres ámbitos de gobierno, hacen indispensable la acción conjunta y la voluntad de todos los actores, públicos y privados; lo anterior, para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo nacional, el empleo y la generación de mejores oportunidades para todos los mexicanos.

DECIMASÉPTIMA.- La dimensión histórica del reto que representa dar solución a los requerimientos de la población para resolver sus problemas y necesidades, obliga al esfuerzo conjunto en un proceso de inicio inmediato y decidido.

DÉCIMAOCCTAVA.- Se concibe a la Convención Nacional Hacendaria, como la primer etapa de un proceso que habrá de continuar hasta concluir los compromisos y proyectos de cambio emanados de ella, por lo que resulta indispensable instrumentar los mecanismos de seguimiento necesarios para llevar hasta sus últimas consecuencias las propuestas planteadas.

Las declaraciones contenidas en este documento se derivan de los acuerdos tomados por el Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Los signantes coinciden con la esencia de dichas declaraciones, con independencia del contenido particular de las propuestas que fueron aprobadas por el citado Consejo Directivo.

México, D.F., 17 de agosto de 2004.
Palacio Nacional

2. INTRODUCCIÓN GENERAL

Sumario

- 2.1 Hacia la Convención Nacional Hacendaria.
- 2.2 Propósitos, Alcances y Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria.
- 2.3 Órganos de la Convención Nacional Hacendaria.
- 2.4 Fases del Proceso de la Convención.
- 2.5 Objetivos y Trabajos Realizados por las Mesas de Análisis y Propuestas.

2.1 Hacia la Convención Nacional Hacendaria (CNH).

La Primera Convención Nacional Hacendaria es un acontecimiento histórico resultado de un amplio proceso de maduración y negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México.

En efecto, ante un escenario nacional caracterizado por una concentración en las decisiones de política hacendaria, un modelo tributario con limitaciones para generar los recursos fiscales que requiere el desarrollo nacional, desequilibrios en el desarrollo armónico de las regiones del país, dependencia de los gobiernos locales de los recursos fiscales del gobierno federal, y otros problemas hacendarios no menos importantes, los actores políticos coincidieron en señalar la necesidad de impulsar las reformas necesarias para vigorizar el sistema hacendario nacional en el marco de un renovado federalismo.

La alternancia en el Poder Ejecutivo Federal transformó las reglas de gobierno en México entre poderes y entre los órdenes de gobierno. Conscientes de la necesidad de vigorizar el sistema hacendario nacional, el Ejecutivo Federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, emitieron el 20 de agosto de 2003 la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, en donde deciden convocar a la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH), incorporándose en este importante proceso los Municipios del país, así como los Legisladores Federales y Estatales.

Se agrega a lo anterior el creciente reclamo, cada vez más sentido, de los municipios por ocupar espacios relevantes en la actividad hacendaria nacional que permitan su fortalecimiento financiero y mayor ingerencia en la toma de decisiones que afectan su participación en la vida pública y su fortalecimiento en la obtención de recursos para dar respuestas de mayor calidad a las demandas sociales.

La CNH surge como un mecanismo privilegiado de diálogo y acuerdo no sólo entre los poderes ejecutivos federal, estatales y municipales, sino también entre éstos, el H. Congreso de la Unión, los poderes legislativos de los estados y la sociedad civil. La CNH tiene como antecedente tres Convenciones Fiscales realizadas

durante el siglo XX (1925, 1943, 1947). Sin embargo, a diferencia de sus predecesoras, la CNH tiene un objetivo más amplio en tanto que plantea que los tres órdenes de gobierno analicen el ingreso público (tema nodal en las tres Convenciones fiscales previas), pero también aspectos vinculados con el gasto, el manejo de la deuda y el patrimonio públicos, los mecanismos tendientes a la modernización y simplificación administrativa de sus haciendas y procedimientos, la coordinación y la colaboración intergubernamentales, así como los mecanismos que refuercen la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de las acciones de gobierno.

2.2 Propósitos, Alcances y Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria.

Como documento rector y con la intención de encauzar adecuadamente los trabajos de la Convención, en la convocatoria se plantearon con toda puntualidad cuáles serían los propósitos, alcances y objetivos sobre los cuales deberían transitar los trabajos.

Propósitos y Alcances.

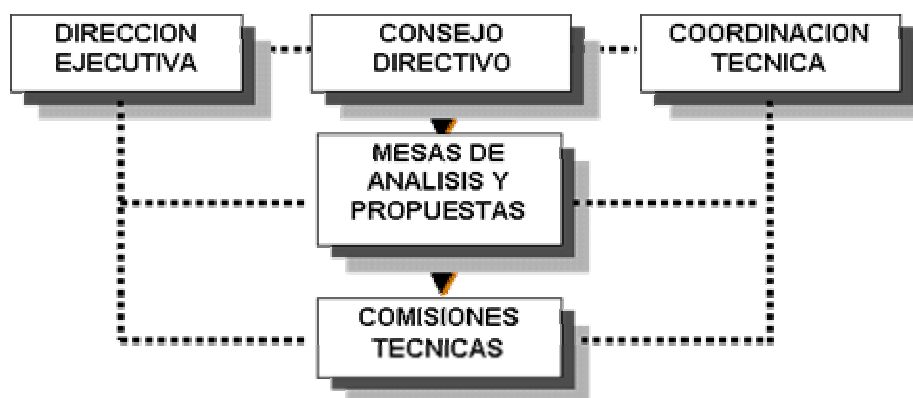
- La Primera CNH entraña una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano, cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.
- El propósito general de la Convención es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.
- Para ello, se determinarán cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisarán el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.
- El conjunto de los cambios citados, la Reforma Hacendaria, se realizará con el fin de promover el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.
- Los resultados de la Convención se traducirán en diferentes tipos de propuestas: a) aquellas que vía un proceso administrativo o de coordinación entre los órdenes de gobierno apoyen el mejor desempeño de las haciendas públicas federal, estatal y municipal; y b), aquellas que requerirán ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda.

Objetivos.

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- Proponer cambios en la legislación secundaria.
- Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

2.3 Órganos de la Convención Nacional Hacendaria.

Para el desarrollo de sus trabajos, la Convención Nacional Hacendaria quedo integrada bajo la siguientes estructura:



El Consejo Directivo: Se constituyó como el órgano decisorio de la Convención y encargado de conducir el desarrollo de sus actividades, con una visión integral acorde con los objetivos generales y principios de la Convención. Se integró por:

- El Presidente de la República.
- Los Gobernadores de los Estados de: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala.
- El Presidente de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- El Presidente de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
- Los Secretarios Federales de: Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Desarrollo Social y el Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República.
- El Presidente del Congreso de Puebla, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional del Congreso Local de Chihuahua.
- Los presidentes municipales de Durango, Dgo; y de Veracruz Puerto, y Xalapa, Ver.

La Coordinación Técnica: Se conformó como el órgano colegiado de apoyo del Consejo Directivo, en la coordinación de los aspectos metodológicos y técnicos, auxiliando a las Mesas y a las Comisiones Técnicas en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales. Se integró por:

- La Secretaria de Hacienda y Crédito Público, cuyo titular la preside;
- Todas los secretarios de finanzas de las entidades federativas miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del Sistema Nacional de Coordinación,.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

Dirección Ejecutiva: Se integró como el órgano encargado de la supervisión logística, administrativa y de comunicación social durante la Convención. Se titular fue designado por el Consejo Directivo.

Las Mesas de Análisis y Propuestas: Fueron creadas para ser los órganos colegiados responsables de crear las Comisiones Técnicas necesarias; analizar las propuestas preliminares que les presentaron las Comisiones Técnicas; formular las propuestas ejecutivas de acuerdo con los temas determinados en la CNH; y someter las propuestas a consideración y dictamen del Consejo Directivo de la CNH, con el apoyo de la Coordinación Técnica y de las Comisiones Técnicas. Se integraron por:

- Un presidente designado por el Consejo Directivo.
- Hasta 6 funcionarios del gobierno federal y 6 de las entidades federativas, éstos designados por la CONAGO. (Mesas I, II y III, hasta seis de cada uno; Mesas IV, y V, cuatro de cada uno, Mesas VI y VII, cinco de cada uno).
- Tres presidentes municipales.

- Un representante de Indetec.

Y como invitados permanentes:

- Tres Diputados Federales.
- Tres Senadores de la República.
- Tres Legisladores Locales.

Las Comisiones Técnicas: Fueron constituidas como órganos técnicos subordinados a las Mesas de Análisis y Propuestas para que fueran equipos encargados de realizar los estudios necesarios para formular las propuestas preliminares relativas a cada subtema, y las cuales sirvieron de plataforma para la elaboración de las propuestas ejecutivas que presentaron las Mesas al Consejo Directivo. Se integraron por un Coordinador designado por los miembros de la Mesa y por equipos de trabajo multidisciplinario, con especialistas prestigiados y reconocidos en el tema.

2.4 Fases del Proceso de la Convención.

La Convención se planteó un proceso de trabajo concebido en cuatro fases:

<i>Primera Fase</i>	<i>Segunda Fase</i>	<i>Tercera Fase</i>	<i>Cuarta Fase</i>
Trabajos Preparatorios	Sesión Plenaria de Inauguración e Instalación de Mesas de Análisis y Propuestas	Período de Ejecución de Trabajos y Elaboración de Propuestas	Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura

Primera Fase: Trabajos Preparatorios (etapa previa al inicio de la Convención)

Como punto de partida, se acordó que para orientar los trabajos de la Convención, se hacía necesario contar con documentos que sirvieran de guía a los trabajos técnicos a desarrollar. Así, se decidió la formulación de los trabajos preparatorios en los que se abordaron los temas siguientes:

- Marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas de la Convención;
- Principios y lineamientos generales de política económica y hacendaria de México;
- Estudios comparativos de las legislaciones y los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para la Convención;
- Diagnósticos general y por tema pertinentes (uno por cada uno de los 7 temas de trabajo de la CNH);
- Metodología para la realización de los trabajos y la presentación de las propuestas.

El desarrollo de estos trabajos estuvo a cargo de la Coordinación Técnica de la CNH y en su formulación colaboraron la mayoría de Entidades federativas y el Gobierno Federal, representado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos, en coordinación con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. La realización de estos trabajos implicó llevar a cabo 84 reuniones de trabajo y se generaron y editaron 11 documentos.

Segunda Fase: Sesión Plenaria de Inauguración e Instalación de Mesas.

La sesión plenaria de inauguración de los trabajos se llevó a cabo durante los días 5 y 6 de febrero, en la Ex Hacienda de Juriquilla, en el Estado de Querétaro de Arteaga. En esta reunión inaugural se llevó a cabo la sesión de instalación de las 7 Mesas de Análisis y Propuestas, una por cada uno de los temas que había planteado la propia convocatoria: Gasto Público, Ingresos, Deuda Pública, Patrimonio Público, Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria, Colaboración y Coordinación Intergubernamentales y, Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Tercera Fase: Período de Ejecución de Trabajos y Elaboración de Propuestas.

En el lapso comprendido entre el 9 de febrero y el 25 de julio de 2004 (casi 6 meses) se llevaron a cabo las actividades sustantivas de la Convención. Esta fue la fase más prolongada e intensa de los trabajos, en donde se tuvo una participación muy amplia de todos los actores involucrados.

La convocatoria señalaba como propósito: ***“La Primera Convención Nacional Hacendaria entraña una reunión republicana, democrática y participativa....”***. En importante esfuerzo, participaron funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno, iniciando con el Jefe del Ejecutivo Federal y miembros de su gabinete; los Gobernadores del país y sus colaboradores del ramo hacendario y de otras carteras vinculadas; miembros destacados de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, desde los Presidentes de cada una de ellas, los Presidentes y Secretarios de las Comisiones de Hacienda, Presupuesto, Fortalecimiento del Federalismo y Reforma del Estado, así como otros Legisladores Federales de una integración partidista plural; Legisladores Locales de los tres principales partidos políticos del país; así como los Presidentes municipales y funcionarios hacendarios de este orden de gobierno.

Por otra parte, distintos sectores de la sociedad civil participaron en las reuniones de los órganos de la Convención o en reuniones paralelas vinculadas a ésta. Entre otros participantes se destacan: académicos, investigadores y docentes, organizaciones empresariales y de comercio, colegios de profesionistas de distintas disciplinas, asociaciones y agrupaciones diversas, estudiantes y en general, otros miembros de la sociedad civil.

- *Participantes y Coadyuvantes convocados.*

Participantes	Coadyuvantes
a) Los Poderes de la Unión;	a) Cámaras y otras organizaciones empresariales;
b) Las Entidades federativas, conforme a sus propios acuerdos; y	b) Instituciones de educación superior;
c) La mesa directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México.	c) Colegios de profesionistas;
	d) Organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas;
	e) Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y
	f) Sectores involucrados de la sociedad

Otro signo de la naturaleza plural y participativa de la Convención, es el gran número de reuniones organizadas por algunos de sus órganos u otro tipo de reuniones alrededor de ella. El siguiente resumen da cuenta de ello:

- *Resumen de Reuniones de los Órganos de la Convención.*

Órganos de la CNH	Número de Reuniones.
○ Reuniones del Consejo Directivo (titulares y suplentes)	14
○ Reuniones de la Coordinación Técnica (80 reuniones de trabajo para integrar los documentos preparatorios)	4
	80
○ Reuniones de las 7 mesas de Análisis y Propuestas	64
○ Reuniones de las 26 Comisiones Técnicas, Secretariados Técnicos y Comisiones Redactoras	261
○ Foros regionales de información (4) y Foros organizados por las Mesas (5 Ingresos y 1 talleres, 1 Patrimonio Público y 3 Deuda Pública)	14
Total de Reuniones de los Órganos de la CNH	437

- *Reuniones Organizadas por los Estados, Municipios y otras Instituciones.*

Las Entidades federativas y los Municipios, con el apoyo de la Coordinación Técnica de la Convención y la participación del órganos técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, organizaron diversos foros y eventos de información, en los cuales participaron gobernadores, presidentes municipales, funcionarios estatales y municipales, legisladores Locales, así como diversos sectores académicos, profesionales y empresariales representativos en los Estados y Municipios.

Convocantes	Número de eventos
Entidades federativas	29
Municipios:	4
Otras Instituciones	6
TOTAL	39

- *Propuestas recibidas.*

Cumpliendo con uno de los propósitos de la convocatoria a la Convención de “...**escuchar a la sociedad civil...**” y como resultado de las tareas de difusión de la misma, durante el periodo de ejecución de los trabajos de la convención se recibieron importantes aportaciones y propuestas, tanto de los participantes como de los coadyuvantes:

Aportantes	Documentos
Gobierno Federal	27
Gobiernos Estatales	104
Gobiernos Municipales	51
Otros	269
TOTAL	451 (En estos documentos se incluyen más de 3 000 ideas de cambio)

- *Propuestas Ejecutivas Generadas.*

Como resultado de sus trabajos, las Mesas generaron las siguientes Propuestas Ejecutivas:

Propuestas Ejecutivas generadas en las 7 Mesas	Total
Mesa I Gasto Público	155
Mesa II Ingresos	18
Mesa III Deuda Pública	14
Mesa IV Patrimonio Público	17
Mesa V Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria	15
Mesa VI Colaboración y Coordinación Intergubernamentales	100
Mesa VII Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas	22
Totales	341 (Agrupadas en 50 Acciones)

- *Trabajos del Consejo Directivo.*

Una vez concluidas las Propuestas Ejecutivas y entregadas al Consejo Directivo, éste determinó realizar la revisión de dichos documentos de la manera siguiente:

- Para lograr una mejor comprensión de las propuestas derivadas de los trabajos de las Mesas, se consideró necesario realizar una revisión de los documentos originales, para lo cual fue creado un Grupo Técnico al interior del Consejo Directivo.
- La primer tarea que realizó el Grupo Técnico, fue categorizar las propuestas, integrando aquellas que correspondían a una problemática común, lo cual permitió contar con un documento de propuestas ejecutivas mejor estructurado.

- c) Con base en el documento de propuestas categorizadas, se procedió a eliminar duplicidades, en virtud de que algunos temas fueron tratados en más de una Mesa, situación que permitió contar con un documento de propuestas ejecutivas sin redundancias.
- d) Una vez realizado lo anterior, se procedió a la detección de los puntos fundamentales de las propuestas ejecutivas que requerían de mayor información como estrategia para facilitar una mejor toma de decisiones de los miembros titulares del Consejo Directivo, por lo que se procedió a determinar los puntos de decisión de cada Propuesta Ejecutiva.
- e) La siguiente tarea consistió en determinar las coincidencias de los miembros del Consejo Directivo respecto de las Propuestas Ejecutivas presentadas por las Mesas, lo que permitió enfocar el análisis sólo en aquellas sobre las que fue necesario hacer un análisis más exhaustivo y con mayor información.
- f) Finalmente, el grupo de trabajo priorizó las propuestas ejecutivas ya condensadas, con el propósito de enfocar los esfuerzos del plan de acción a seguir para su implementación.

Este proceso se realizó en 14 sesiones del Consejo integrado por los miembros suplentes del mismo, cuyo resultado fue un documento de propuestas consensuadas, listas para ser sometidas a la votación de los miembros titulares del Consejo Directivo.

Como resultado final de los trabajos del Consejo Directivo se aprobaron por consenso un importante número de propuestas definitivas, mismas que fueron turnadas a la Comisión Redactora para la elaboración del documento final de la Convención Nacional Hacendaria. Cabe señalar que algunas propuestas surgidas de las Mesas, fueron aprobadas después de incorporarles algunas modificaciones por parte del Consejo Directivo.

Cuarta Fase: Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura.

En la Sesión final de clausura, que tuvo como digna sede al Palacio Nacional, se reunieron el Ejecutivo Federal, los gobernadores de las entidades federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión, Representantes del Poder Judicial de la Federación, Legisladores Federales y Locales, Presidentes municipales, Funcionarios Hacendarios de los tres ámbitos de gobierno y otras distinguidas personalidades, a efecto de dar formal y solemne clausura a los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria.

En esta reunión se efectuó un recuento de los principales logros y acuerdos alcanzados en la Convención, puntualizando que en todo momento privó un espíritu de responsabilidad en los trabajos de la misma. Igualmente, se destacó que existen acciones y compromisos para operar en el corto plazo y otros cuya instrumentación requiere de un proceso de gradualidad. Se enfatizó que las medidas consensuadas tendrán un impacto favorable para las haciendas públicas

de los tres ámbitos de gobierno y que los consensos alcanzados sientan importantes bases para una nueva relación interinstitucional en el marco de un renovado federalismo.

Finalmente, los participantes refrendaron su compromiso de continuar trabajando, en el ámbito de sus respectivas competencias, para impulsar la instrumentación y materialización de los acuerdos y conclusiones de esta Primera Convención Nacional Hacendaria, acordando realizar una declaración solemne a la Nación, para dar a conocer sus resultados.

2.5 Objetivos y Trabajos Realizados por las Mesas de Análisis y Propuestas.

Los trabajos de la Convención tuvieron como marco de referencia los propósitos, alcances y objetivos señalados en la Convocatoria. Reconociendo su importancia como elementos rectores de los trabajos de la Convención, las distintas Mesas y sus Comisiones Técnicas los observaron en el desempeño de sus tareas.

2.5.1 Mesa de Análisis y Propuesta de Gasto Público.

Objetivo General: Reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

- Tareas realizadas:

Para atender los propósitos y objetivos en materia de gasto público se creó la Mesa de Análisis y Propuestas I, la cual realizó 8 reuniones plenarios para dar seguimiento a los temas asignados a la competencia de la misma.

Al interior de la Mesa de Gasto Público se conformaron tres Comisiones Técnicas: Principios y Evaluación del Gasto Público; Marco Jurídico Competencial; y Mecanismos y Procesos de Gasto Público, las cuales realizaron 41 reuniones. Adicionalmente se conformó la Comisión Redactora responsable de redactar las Propuestas Ejecutivas de la Mesa y el Secretariado Técnico, mismos que sesionaron en 6 ocasiones. En total la Mesa, Comisiones y Secretariado Técnico llevaron a cabo 55 reuniones.

La Comisión de Principios y Evaluación del Gasto Público generó los conceptos básicos que sirvieron como marco de referencia para la formulación de las propuestas de distribución competencial. Con base en esta información, la Comisión de Marco Jurídico Competencial formuló las propuestas de redistribución competencial; la Comisión de Mecanismos y Procesos de Gasto utilizó dichos resultados, para iniciar el análisis y discusión de los mecanismos de gasto con los

cuales se financiaría la nueva distribución competencial planteada por la comisión respectiva.

Producto de estos trabajos la Mesa, concluyó con la formulación de 155 Propuestas Ejecutivas de gasto, agrupadas en las materias de: Salud, Educación, Desarrollo Social, Procuración de Justicia y Seguridad Pública, Ciencia y Tecnología, Infraestructura Portuaria, Infraestructura Carretera, Desarrollo Económico, Desarrollo Rural y Agua. En un proceso de integración, se vincularon los trabajos de principios y evaluación del gasto con el desarrollo de los procesos de gasto, generando una sola propuesta que plantea los mecanismos y procesos para mejorar la eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público, así como el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas sobre un enfoque de resultados.

Finalmente, es importante señalar que en la mesa se atendieron las propuestas de coadyuvantes, de las cuales se realizaron los dictámenes correspondientes, se analizaron en las Comisiones Técnicas, y sus planteamientos están reflejados en las propuestas ejecutivas, en los casos en que así procedieron.

2.5.2 Mesa de Ingresos.

Objetivo General: Dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX; centralización de la política fiscal; limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

- Tareas realizadas.

La Mesa de Ingresos celebró 14 reuniones plenarias, 11 de sus Comisiones Técnicas, una de la Comisión Redactora y 1 Taller, contando con la participación constante de representantes de primer nivel de los tres ámbitos de gobierno, así como de representantes de los Congresos Federal y Estatales. En total, en esta Mesa se llevaron a cabo 28 reuniones de trabajo.

Para cumplir con el objetivo de “Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales...”, se complementó el diagnóstico original, se detectó como problemática: Insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX; centralización de la política fiscal; limitación extra constitucional de las facultades de las Entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

Con la finalidad de estudiar tal problemática, evaluar las posibles soluciones a la misma, y alcanzar con ello los objetivos que en materia de ingresos se plantearon

en la Convocatoria de la Convención, se instalaron e integraron cinco Comisiones Técnicas: 1. Potestades Tributarias de la Federación, los Estados y los Municipios; 2. Impuesto Predial y Derechos sobre Bienes y Servicios Municipales; 3. Contribuciones de Seguridad Social; 4. Derechos de Hidrocarburos, Régimen Fiscal de PEMEX y Participaciones Petroleras; y 5. Financiamiento y Otros Ingresos.

Para atender el propósito de “escuchar a la sociedad civil”, se realizaron cuatro Foros Técnicos Regionales, en donde se presentaron propuestas de reforma del tema de ingresos por diversos coadyuvantes. Asimismo, se recibieron 176 documentos de propuestas elaborados por participantes y coadyuvantes, cuyas propuestas fueron resumidas y clasificadas por Comisión Técnica para su análisis. Asimismo, se conformó una Comisión Técnica Especial para el Análisis de las Propuestas, con el objetivo de valorarlas en función a que atendieran a soluciones de la problemática detectada en el Diagnóstico, con base en los siguientes criterios: Propuestas enfocadas a elevar los ingresos federales, a incrementar los ingresos estatales y municipales, que busquen una simplificación de la Legislación Fiscal, que atacan la Evasión y Elusión Fiscales, y otro que agrupa diversos temas distintos a los anteriores. Con base en dicha selección y valoración, se llevaron a cabo los análisis correspondientes, y se formularon las 18 propuestas ejecutivas que la Mesa entregó al Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria para su revisión y análisis.

2.5.3 Mesa de Deuda Pública.

Objetivo General: Mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a estados y municipios y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

- Tareas realizadas.

Atendiendo a los mandatos contenidos en la Convocatoria de la Convención Nacional Hacendaria, la Mesa III de Deuda Pública se fijó como objetivos específicos:

- Documentar la estructura legal adecuada y las mejores prácticas en el manejo de la deuda pública
- Definir condiciones óptimas para el acceso de gobiernos estatales y municipales a mercados financieros
- Precisar la situación de los pasivos contingentes y sugerir alternativas para la reforma de la Seguridad Social en México.

Para cumplir con los objetivos anteriores, la Mesa llevó a cabo 9 reuniones plenarias, 36 reuniones de Comisiones Técnicas, 3 de Secretariado Técnico y 3 de Comisión Redactora, sumando un total de 51 reuniones. Para el desempeño de sus trabajos, la Mesa acordó instalar tres Comisiones Técnicas: 1.- Marco legal

de la Deuda Pública; 2.- Fuentes de Financiamiento; 3.- Pasivos Contingentes, además de la Comisión Redactora y el Secretariado Técnico.

Una de las primeras tareas encomendadas a las Comisiones Técnicas fue complementar el trabajo preparatorio de la Convención Nacional Hacendaria: “Diagnóstico General y por Tema Pertinente: Deuda Pública”. Con base en este diagnóstico, posteriormente el trabajo de la Mesa consistió en detectar los principales problemas en materia de deuda pública y pasivos contingentes. Enseguida se llevó a cabo un ejercicio de priorización de la problemática. Con base en los ejercicios anteriormente descritos, se detectaron los problemas más importantes, así como las actividades, acciones o propuestas que deberían llevarse a cabo para solucionarlos. Asimismo, la Mesa III contó con la aportación de 33 propuestas presentadas por los coadyuvantes.

Por otra parte, es relevante apuntar que como parte medular de los trabajos internos de la Mesa III, se llevaron a cabo tres Foros Temáticos, uno por cada comisión técnica. Para tales efectos, se contó con la participación de especialistas con reconocimiento nacional e internacional, provenientes de: empresas calificadoras; instituciones de banca múltiple y banca de desarrollo; despachos jurídicos, financieros y actuariales; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE); e Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), entre otros.

Las 22 ponencias de los expertos que participaron en los 3 Foros Temáticos, así como las 33 propuestas de los coadyuvantes sirvieron posteriormente para la elaboración de las 14 Propuestas Ejecutivas que la Mesa de Deuda Pública presentó ante el Consejo Directivo de la Convención, una de las cuales contiene un producto final denominado: “Manual de Mejores Prácticas para la Administración de la Deuda en Entidades Subnacionales”.

2.5.4 Mesa de Patrimonio Público.

Objetivo General: Optimizar el aprovechamiento del Patrimonio Público en beneficio de la sociedad mexicana en general; identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios técnico-jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.

- Tareas realizadas.

Tomando como referencia los objetivos establecidos por la Convención en materia del patrimonio público, los integrantes de la Mesa IV , responsable de este tema, se plantearon un programa de trabajo cuyo objetivo específico fue: “optimizar el aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la sociedad mexicana en general”, mismo que se convirtió en el eje rector de los trabajos de la Mesa.

La Mesa celebró 9 reuniones plenarias, de las cuales 5 tuvieron carácter especial en virtud de ser abiertas a la sociedad en general. La Mesa se integró por tres Comisiones Técnicas: Régimen Jurídico del Patrimonio Público; Control Administrativo y Registro Contable del Patrimonio Público; y Uso, Aprovechamiento y Disposición del Patrimonio Público. Igualmente, los integrantes de la Mesa consideraron prioritario enfatizar los trabajos en los temas: Zona Federal Marítimo Terrestre; Reservas territoriales; Exenciones y pago de contribuciones derivadas del patrimonio público; Explotación del subsuelo. Las Comisiones Técnicas sesionaron en 42 ocasiones y una la Comisión Redactora. En total, esta Mesa y sus Comisiones llevaron a cabo 52 reuniones.

En la Mesa se presentaron por parte de los coadyuvantes 36 trabajos de propuestas generales sobre tópicos patrimoniales de gran relevancia. Algunos de los trabajos fueron realizados por diversos proponentes: instituciones especializadas en materia de catastro y registro público, cámaras y colegios de profesionistas, agrupaciones de pequeños propietarios, institutos de valuación, investigadores y académicos independientes, asociaciones de municipios, secretarías de finanzas de los estados y por instituciones públicas federales, estatales y municipales. Otros trabajos se derivaron de la realización de los foros hacendarios municipalistas que se celebraron abiertos a la sociedad en general.

Como resultado de sus trabajos, la Mesa integró un documento que contiene 17 Propuestas Ejecutivas, mismas que se pueden agrupar en tres campos: 1.- Participación de los gobiernos municipales y de los estados en la administración, uso y aprovechamiento de los bienes nacionales; 2.- Reformas constitucionales para lograr el objetivo anterior; y 3.- Sistemas de registro y control del patrimonio público.

2.5.5 Mesa de Simplificación y Modernización de la Administración Hacendaria.

Objetivo General: Modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

- Tareas realizadas.

La Mesa V de Simplificación y Modernización de la Administración Hacendaria llevó a cabo 7 reuniones plenarias, 20 de Comisiones Técnicas y 3 de Comisión Redactora, sumando en total 30 reuniones. Atendiendo a los objetivos planteados por la convocatoria, la Mesa tuvo entre sus propósitos: la recopilación, análisis, integración y presentación de propuestas orientadas al fortalecimiento de la hacienda pública de los tres órdenes de gobierno para hacerla más eficaz y eficiente, a través del mejoramiento de las políticas y procesos administrativos.

Se acordó la constitución de cuatro Comisiones Técnicas: 1.- Sistemas de Administración Tributaria que trabajó en la búsqueda de la unificación de códigos de personas y sociedades, promoviendo la participación de los tres órdenes de gobierno; 2.- Comisión de Administración del Gasto Público y Aspectos Administrativos de la Descentralización del Gasto Público donde se trabajaron medidas de simplificación de los procesos de descentralización del gasto en los temas de salud y educación; 3.- Comisión de Gestión de la Deuda Pública y Administración del Patrimonio, que formuló propuestas relacionadas con el registro de los sistemas de pensiones, el registro y control de los bienes patrimoniales y la armonización de los sistemas de registro contable de la deuda y el patrimonio públicos; y 4.- Comisión de Participación Ciudadana en la Administración de la Hacienda Pública, Profesionalización de los Servidores Públicos que administran la Hacienda Pública Federal, Estatal y Municipal; Desarrollo Técnico de la Administración de la Hacienda Pública, donde se elaboró un modelo de profesionalización de los servidores públicos de las haciendas locales y se trabajó sobre un paquete de herramientas administrativas que faciliten la vinculación ciudadana y la gestión de los órganos hacendarios estatales y municipales.

Como resultado de sus trabajos, la Mesa generó 15 Propuestas Ejecutivas y se revisaron 128 propuestas de coadyuvantes.

2.5.6 Mesa de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.

Objetivo General: Construir nuevos esquemas de colaboración y coordinación intergubernamentales en el marco del renovado federalismo, donde se incluyan los campos de la hacienda pública, para que coadyuven a las generación de sinergias positivas en los procesos hacendarios coordinados y a la reducción de costos de transacción para todo el sistema, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar su impacto en la economía y la sociedad.

- Tareas realizadas.

La Mesa fue instalada e integrada formalmente el día 5 de febrero del 2004 en el marco de los trabajos inaugurales de la Convención y se reunió en 11 ocasiones. En su seno se integraron 6 Comisiones Técnicas que, conjuntamente con la Comisión Redactora y el Secretariado Técnico, celebraron 74 reuniones de trabajo, sumando con las reuniones de la Mesa un total de 85 reuniones de trabajo. Resulta importante destacar que las reuniones de trabajo se enriquecieron de manera especial con la participación y presentación de ponencias de destacadas personalidades: 5 Gobernadores; Legisladores Federales y Locales; Funcionarios Estatales y Municipales; Académicos nacionales y extranjeros y asesores hacendarios.

De esta manera, en los trabajos efectuados por la Mesa y sus Comisiones Técnicas, se proponen medidas para atender el objetivo principal fijado por los integrantes de la mesa y con ello lograr el fortalecimiento de la colaboración y

coordinación intergubernamentales, bajo ciertos principios y criterios rectores, previamente consensuados.

Al término de los trabajos de la Mesa VI y luego de analizar las 142 propuestas recibidas por los coadyuvantes, se acordaron un total de 100 Propuestas Ejecutivas, las cuales versan sobre los 8 grandes apartados temáticos: Sistemas de Distribución de Participaciones Federales; Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; Colaboración Intergubernamental en Materia de Gasto Público; Coordinación Intergubernamental en Materia de Deuda Pública; Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; Diseño de Bases Constitucionales del Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales; De los Sistemas de Información, Evaluación y Rendición de Cuentas Intergubernamentales; Del Mejoramiento del Sistema de Coordinación Hacendaria.

2.5.7 Mesa de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Objetivo General: Configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

- Tareas realizadas.

Desde la convocatoria a la Convención, se hizo patente la intención de los convocantes de privilegiar, en el seno de los trabajos de la misma, los temas de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en el ámbito hacendario. En efecto, los citados temas constituyeron uno de los objetivos centrales que se plantearon como referentes a seguir, reconociendo de esta manera la enorme relevancia que tienen estos temas en las sociedades democráticas. En este contexto se decidió la integración de una Mesa específica para el tratamiento de las materias citadas.

La Mesa de Análisis y Propuestas de Transparencia, Fiscalización y Rendición de cuentas celebró 6 reuniones de carácter plenario. Para el desarrollo de sus trabajos, los integrantes de la Mesa decidieron la creación de dos Comisiones Técnicas; la de Fiscalización y la de Transparencia y Rendición de Cuentas. Asimismo, se integró una Comisión Redactora y un Secretariado Técnico, que en conjunto se reunieron en 20 ocasiones, que sumadas a las reuniones de la Mesa hacen un total de 26 reuniones de trabajo. Para apoyar los trabajos de la Mesa se convocó a un Taller Temático con la participación de expertos en el tema.

Para el desarrollo de sus trabajos, esta Mesa planteó el siguiente proceso de actividades:

- Instalación y conformación de sus integrantes;
- Exposición y análisis del contenido del diagnóstico, la metodología y el reglamento para los trabajos de la CNH;
- Conformación e instalación de las Comisiones Técnicas;

- Presentación y aprobación del programa operativo de trabajo (mecánica y calendario);
- Informe y seguimiento de acuerdos;
- Definición del trabajo de las Comisiones Técnicas (presentación de propuestas de los coadyuvantes y participantes);
- Revisión y evaluación de los avances de las Comisiones Técnicas;
- Reuniones de la Comisión Redactora para la elaboración de propuestas preliminares;
- Revisión y análisis de las propuestas preliminares;
- Formulación de la propuesta ejecutiva y sus anexos;
- Celebración de talleres temáticos para la revisión, discusión y corrección de las propuestas ejecutivas y sus anexos;
- Elaboración y formulación de dictámenes de las propuestas de coadyuvantes y participantes;
- Aprobación de propuestas ejecutivas de la Mesa.

Como resultado de sus trabajos, la Mesa analizó 94 propuestas de coadyuvantes y generó 22 Propuestas Ejecutivas.

3. DIAGNÓSTICO

Sumario

3.1 Gasto Público.

3.2 Ingresos.

3.3 Deuda Pública.

3.4 Patrimonio Público.

3.5 Modernización y simplificación de la Administración Hacendaria.

3.6 Colaboración y Coordinación Intergubernamental.

3.7 Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

En las últimas décadas nuestro país ha experimentado una serie de transformaciones políticas y económicas que hacen necesario consolidar y fortalecer el financiamiento público, para con ello invertir en la infraestructura productiva y social necesaria para impulsar el desarrollo de la nación. Como parte de las políticas públicas aplicadas para fortalecer las finanzas nacionales se encuentran las relacionadas con el federalismo fiscal, de ahí que aun y cuando el federalismo fiscal mexicano encuentra su fundamento en la Constitución Federal de 1917, la dinámica y necesidades que ha enfrentado la nación han propiciado la necesidad de acuerdos en materia federal hacendaria, los cuales se han expresado en cambios constitucionales y la creación de instrumentos de coordinación fiscal en el país.

La necesidad de buscar mecanismos de coordinación fiscal se deriva de las características propias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que permite la concurrencia o coincidencia impositiva. Los intentos por eliminar la concurrencia fueron infructuosos y tuvieron como antecedentes las Convenciones Nacionales Fiscales. Resultado de estos esfuerzos fue el establecimiento de un esquema de coordinación en materia del impuesto sobre ingresos mercantiles y la celebración de convenios fiscales en otras fuentes tributarias. No obstante, es de señalar, que los esquemas de coordinación fiscal anteriores a 1979, no fueron capaces de armonizar el sistema tributario nacional, aspecto que impulsó la necesidad de establecer nuevos mecanismos de coordinación fiscal sólidos y efectivos.

La idea de crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), nace con el propósito de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos tendientes a la armonización del sistema tributario, además de fortalecer las haciendas públicas de los distintos ámbitos de gobierno. Desde entonces y sin abandonar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el SNCF se ha convertido en el principal instrumento para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, de ahí la importancia y necesidad de su transformación hacia un esquema más integral que atienda todos los temas de la hacienda pública.

En la actualidad, las finanzas públicas, y el federalismo fiscal en México, enfrentan nuevos retos y desafíos por las necesidades crecientes de: mayores fuentes de ingresos y menores presiones financieras para los tres ámbitos de gobierno; mecanismos más eficientes en la trasferencias y ejecución del gasto; una mejor y más amplia colaboración administrativa; establecimiento de reglas y mecanismos eficientes, claros y competitivos para el financiamiento y manejo de deuda pública; actuación bajo criterios de transparencia y rendición de cuentas y, por supuesto, una mejor operación y efectividad de los órganos que integran el sistema en su conjunto.

Con el propósito de tener una mayor comprensión sobre el significado y trascendencia que el federalismo fiscal y el propio Sistema Nacional de Coordinación Fiscal han tenido en los últimos años para las relaciones intergubernamentales del país, en materias de: gasto público, ingreso, deuda pública, patrimonio público, administración hacendaria, coordinación y colaboración en materia fiscal, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, en los siguientes apartados se presenta una síntesis de los diagnósticos desarrollados para los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria, los cuales describen los aspectos y la problemática más significativos que guardan estos temas.

Cabe señalar que los puntos que a continuación se describen fueron tomados de los diagnósticos presentados en los trabajos preparatorios de la Convención Nacional Hacendaria, y en los desarrollados por las Mesas de Análisis y Propuestas, mismos que fueron la base para el desarrollo de las diferentes alternativas de solución que se expresaron en las Propuestas Ejecutivas desarrolladas en cada una de la siete Mesas de la Convención.

3.1 Gasto Público.

En materia de gasto público las atribuciones en la materia forman parte esencial del esquema competencial general, donde el principio de distribución para los tres ámbitos de gobierno se define a partir del contenido de diversos artículos de la Constitución General, entre los que destacan los artículos 124, (para los Estados) 115 (para los municipios), 49, 73, 74, 80, 89, 90, 94, 115 y 116 (para la federación). Adicionalmente un importante número de atribuciones son asignadas en las leyes expedidas por los congresos locales, las que contemplan funciones y servicios que forman parte del marco competencial del sistema federal mexicano.

Esta distribución de atribuciones, contempla funciones que son compartidas entre ámbitos de gobierno, tales como la seguridad pública, la salud y la educación, situación que propicia indefinición en la distribución formal de responsabilidades dentro de una misma atribución entre diferentes ámbitos de gobierno. Esta indefinición hace necesaria la coordinación intergubernamental, misma que se traduce en la existencia de un amplio número de instancias nacionales en donde se coordina la ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, distribuyéndose responsabilidades por ámbito de gobierno, dentro de un esquema de

descentralización y donde se establecen criterios generales para el ejercicio del gasto público. Otro mecanismo de coordinación entre los ámbitos de gobierno se da con la colaboración administrativa, la cual se formaliza a través de la firma de convenios en diferentes materias, con la diferencia de que en estos esquemas la transferencia de recursos es sólo para su ejecución.

Los resultados del diagnóstico arrojan que el porcentaje de gasto público mexicano es inferior al promedio de los países de la OECD y de América Latina; la tasa de crecimiento de los gastos totales de los ámbitos de gobierno en México, tiende a un comportamiento mayor en promedio que la de los ingresos, lo que a mediano plazo representa problemas de sustentabilidad del gasto público; la distribución del gasto entre ámbitos de gobierno se concentra en el ámbito de gobierno federal, aun por encima de los promedios que muestran los países de la OECD, pero menor que el promedio en los países de América Latina.

En lo que respecta al nivel de autonomía se observa un alto nivel de condicionamiento del gasto para las Entidades federativas. En contra parte, al interior del gasto público del gobierno federal, el 94% se encuentra sujeto a diversas disposiciones jurídico normativas bajo el carácter de irreductible, lo que implica que del gasto neto total sólo el 6% sea susceptible de reasignación hacia otros programas. Por otra parte, el gasto de los ámbitos locales se encuentra en gran medida supeditado a las transferencias federales (el 90% en promedio de los recursos presupuestarios de las Entidades federativas y el 80% de los recursos presupuestarios de los Municipios), situación que presiona sus finanzas, ya que al interior de sus compromisos de gasto se encuentran funciones transferidas, las cuales han tenido un comportamiento creciente más que proporcional en la demanda de las servicios con respecto a los crecimientos de las transferencias correspondientes.

El diagnóstico en la materia también identificó la problemática para las principales funciones sustantivas públicas, misma que a continuación se presenta.

Salud.

Existe una falta de congruencia entre fuentes de financiamiento y las reglas para generar bienes y servicios de salud de acuerdo a la naturaleza del bien, la existencia de un déficit en las finanzas de las entidades federativas generado por los procesos de descentralización de la salud y una limitada coordinación entre autoridades de salud y autoridades hacendarias.

Educación.

En educación básica, existe un déficit generado por el proceso de descentralización de la educación en las finanzas públicas de las Entidades federativas, situación que conlleva a la necesidad de actualizar la fórmula de distribución de recursos del FAEB entre entidades federativas, contenida en la Ley de Coordinación Fiscal y de resolver la inequidad entre las Entidades federativas.

En la educación media superior existe una inadecuada concurrencia en la administración de los servicios de educación media superior entre Gobierno Federal y Estados, por lo que es necesario revisar el proceso de transferencia de los servicios de educación media superior a Entidades Federativas por parte del Gobierno Federal para poder atender el fuerte crecimiento en la matrícula, el cual actualmente asciende a un 11%.

En la educación superior los criterios para la asignación de recursos son poco claros y no se apegan a las necesidades de ampliación educativa, personal, equipamiento e infraestructura de las instituciones; el presupuesto ha sido insuficiente para atender una creciente demanda estudiantil y consolidar proyectos académicos, así como para permitir la apertura de nuevas plazas académicas. Adicionalmente, se observan amplias asimetrías en la asignación per cápita de los recursos transferidos en materia educativa.

Desarrollo Social.

El mecanismo de asignación de recursos a través del FAIS genera incentivos inapropiados para que los gobiernos receptores empleen eficientemente los recursos; hay una reducción de la efectividad del gasto en infraestructura social básica en los últimos años; existe inconformidad y confusión por el uso discrecional de las formulas de asignación del FAISM; se presenta una inadecuada correlación entre recursos invertidos y satisfacción en la provisión de servicios públicos básicos; y se observa la falta de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos.

Seguridad pública y procuración de justicia.

Desvinculación de la prevención y la procuración del delito; alto nivel de impunidad y de población procesada cuya situación jurídica no ha sido resuelta del todo.

Ciencia y tecnología.

No se ha avanzado en la conclusión de la implementación de los Consejos Estatales de Ciencia y Tecnología; existen grandes asimetrías en el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología entre regiones; y un bajo nivel de inversión pública.

Infraestructura portuaria.

Los esquemas de coordinación se encuentran obsoletos, lo que se traduce en una inadecuada participación de Estados y Municipios en la administración, uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas.

Infraestructura Carretera.

No se cuenta con una adecuada coordinación intergubernamental en el mantenimiento y desarrollo de las vías de carreteras; no hay homogeneidad en las especificaciones técnicas; existen requerimientos de inversión que no se alcanzarán con las asignaciones presupuestales de los tres ámbitos de gobierno; y se requieren nuevas opciones de inversión que permitan acelerar la ejecución de las obras.

Desarrollo Económico.

La escasa participación estatal en las políticas empresariales se ha traducido en desequilibrios económicos en regiones; no existe un adecuado marco institucional que ofrezca seguridad jurídica para el establecimiento y desarrollo de las empresas; la descoordinación en la planeación regional entre los ámbitos de gobierno y el sector privado ha favorecido los rezagos en el desarrollo de la infraestructura básica y la formación de capital humano, así como una inadecuada comercialización y desvinculación de productores y comercializadores.

Desarrollo Rural.

Son poco adecuadas las vías de financiamiento e inversión al campo, lo que genera asimetrías en el nivel de desarrollo de los productores y que la participación de la sociedad rural en la economía nacional sea limitada.

Agua.

Actualmente 102 acuíferos se encuentran sobre explotados, de los cuales el 57% del volumen de agua subterránea que se utiliza proviene de estos acuíferos. Hay una distribución heterogénea del agua en México, ya que la disponibilidad natural de agua per/sup en el sureste es siete veces mayor a la del centro, norte y noroeste. La disminución de la disponibilidad del agua se debe a la escasez y la mayor demanda de los usuarios; así como la sobreexplotación, contaminación y desperdicio del líquido en las actividades productivas.

Procesos de Gasto Público.

Se hace necesario fortalecer la vinculación de la gestión del gasto público con las estrategias de crecimiento económico, equidad social y fortalecimiento de la democracia, así como impulsar una mayor eficiencia de la coordinación intergubernamental en materia de planeación, programación, presupuestación y evaluación de políticas públicas a nivel nacional. Lo anterior para promover que la gestión del gasto público responda a criterios que de potencialización y resultado la acción pública, ello implica modernizar y adecuar las herramientas técnicas utilizadas en la mayoría de los procesos de gestión del gasto.

3.2 Ingresos Públicos.

Los aspectos que se identifican en diagnóstico sobre los ingresos públicos del país, son los siguientes:

Insuficiencia de los ingresos fiscales del país.

La comparación de México con otros países arroja que nuestros ingresos fiscales son muy reducidos, ya que obtiene el 17.5% del PIB por la totalidad de sus ingresos nacionales, en tanto que otros países como Brasil obtienen el 21.37%; Alemania el 26.96%; Estados Unidos el 28.96%; Suiza el 32.08%; Bélgica el 33.42%; Austria el 33.47%; Australia el 37.30%; y Canadá el 39.07%; y tal situación se acentúa si se consideran las contribuciones de seguridad social.

Las causas que explican la insuficiencia de los ingresos fiscales, tienen que ver con un deficiente diseño legislativo de impuestos; elevado nivel de evasión y elusión fiscal; excesivo formalismo jurídico; falta de transparencia; correspondencia poco clara entre el pago de contribuciones y la provisión de servicios por parte del Estado; tolerancia excesiva a la economía informal; e insuficiencias en las administraciones tributarias.

Escasos ingresos propios de Estados y Municipios, y deficiente autonomía para permitir diversos niveles de ingreso según las preferencias de cada entidad.

Considerando las restricciones que para establecer contribuciones enfrentan las Entidades federativas y Municipios, tanto por mandato Constitucional, como por la suspensión de impuestos al adherirse al SNCF, éstas cuentan con algunas potestades tributarias, aunque no en todos los casos son aprovechadas en su totalidad. Los impuestos más importantes por su potencial recaudatorio son: Nóminas, Hospedaje, Enajenación de Bienes Muebles y Tenencia Local. En contraposición, el impuesto menos utilizado es el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años. Sin embargo los ingresos generados por las haciendas locales tan solo representaron el 11.3 por ciento de sus ingresos totales en 2001.

Centralización de la política fiscal.

Antes de la coordinación fiscal de 1980, del total de los ingresos nacionales, la Federación tenía el 78%, y los Estados el 22% restante; en el 2003 la Federación obtuvo el 48% y los Estados el 52%. Por otra parte, antes de la coordinación fiscal, los ingresos propios de los Estados y de los municipios representaron el 15% de los ingresos nacionales, en tanto que en el año 2003 la participación de dichos ingresos fue de 7.7%. Por ende, la conclusión fue que no se tiene un problema de concentración de recursos fiscales, sino una centralización de facultades de política fiscal, por lo que es necesario impulsar una mayor autonomía estatal que permita incrementar sus niveles de ingreso.

Limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades federativas.

Un problema de nuestro federalismo es que el origen del financiamiento es sumamente centralista. Esto impone restricciones al ejercicio del gasto público de cada entidad, ya que el mismo se determina de manera federal en el 42% de su ingreso. No obstante, la coordinación fiscal también ha traído beneficios a los contribuyentes en términos de simplificación, y de igual manera al sistema económico, mediante la eliminación de obstáculos tributarios a la circulación de mercancías y capitales.

Dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX.

Los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos en los últimos veinticuatro años han fluctuado entre el 14% y el 37% del total de los ingresos federales. El promedio en el mismo período fue 24%, y como porcentaje del PIB han fluctuado del 2.12% al 6.18%. Pero, la ventaja de tener hidrocarburos ha permitido tener una carga fiscal baja y administraciones tributarias con muchas insuficiencias; y

por otra parte, la baja carga fiscal ha obligado a recurrir en exceso a esta fuente de ingresos, lo que explica la actual dependencia de los derechos sobre hidrocarburos y la sobrecarga fiscal a PEMEX.

Evasión y elusión importantes.

La evasión y la elusión se presentan en todos los niveles de los contribuyentes, por lo que el problema administrativo no se limita a que paguen los contribuyentes no registrados. La parte de la base de contribuyentes que no se encuentra registrada es cercana al 13%, por lo que las tareas administrativas no pueden limitarse sólo a cobrarles a los que no están registrados. En este sentido se concluyó que este fenómeno es provocado por tres causas: una cultura cívica de no pago de impuestos; insuficiencias en las administraciones tributarias; y el deficiente diseño legislativo de algunos impuestos, tales como el IVA e ISR de personas físicas.

Sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

La parte más compleja e importante por corregir es la relativa al impuesto sobre la renta de las personas físicas, tanto para los patrones retenedores como para las personas físicas que tienen que presentar su declaración. En el caso de la pequeña y mediana empresa esta situación es grave, ya que dichas empresas para efectuar las retenciones del impuesto, requieren tomar en consideración muchas tarifas y elementos variables para su cálculo. Adicionalmente, se presenta una falta de equidad en el tratamiento de ingresos iguales, si se consideran las exenciones que representan los ingresos recurrentes o monetizables, así como la existencia de tratamientos dispares que actualmente se establecen en el sistema fiscal entre el impuesto sobre la renta y las contribuciones de seguridad social.

3.3 Deuda Pública.

Entre los aspectos más significativos del diagnóstico en la materia se destacan los siguientes:

Marco legal de la deuda pública.

Existe rigidez en la presupuestación anual, lo que hace necesario avanzar en la elaboración de presupuestos y en la proyección del déficit fiscal multianuales. En particular, resulta importante la programación multianual de la inversión. Adicionalmente, se requieren reglas macrofiscales que mantengan el gasto y la deuda pública en una trayectoria sostenible y reglas precisas de reconducción presupuestal.

Las modificaciones realizadas al marco legal, en los últimos años, han permitido que los estados y municipios tengan un mayor acceso a fuentes de financiamiento, el cual se determina con base en criterios de mercado y no por mecanismos discrecionales. No obstante, las ventajas del esquema no han podido ser aprovechadas en su totalidad. La heterogeneidad existente a nivel tanto de las constituciones estatales como de otros ordenamientos jurídicos locales, así como en los criterios contables y en las normas prudenciales utilizadas, ha dificultado la

evaluación precisa de riesgos por parte de los actores participantes en los mercados financieros y ha limitado el crecimiento del mercado de deuda estatal y municipal.

La Constitución no señala la posibilidad de que las entidades federativas contraigan deuda con propósitos de canje o refinanciamiento. Esta indefinición dificulta la administración de pasivos de los estados y municipios, limita la obtención de costos de financiamiento más bajos y dificulta la solución de problemas de liquidez. Además, la restricción en el sentido de usar los recursos de deuda únicamente para financiar inversión pública productiva, resulta inaplicable, ya que no se define este último término.

Otro problema radica en la gran heterogeneidad que existe entre los distintos ordenamientos jurídicos de la deuda pública a nivel estatal; la heterogeneidad de la legislación estatal de deuda se refleja también en los principios contables utilizados por cada administración local. Esta situación limita la capacidad para comparar los estados en diversas medidas financieras.

Fuentes de financiamiento.

Es de vital importancia que estados y municipios tengan acceso al financiamiento - tanto de crédito bancario como de títulos bursátiles- de manera favorable y sostenida.

Las reformas realizadas a la fecha al marco regulatorio han permitido el establecimiento de un nuevo esquema en el que los gobiernos estatales instruyen de manera irrevocable a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para afectar un porcentaje de sus participaciones federarles en un Fideicomiso Maestro que se encarga de servir la deuda bancaria y los títulos bursátiles de la entidad.

Entre las ventajas que reportan estas reformas y procedimientos, se encuentran que los Estados y municipios son materia del escrutinio profesional de las agencias calificadoras, de los bancos y de los inversionistas; con elementos objetivos a la mano, el mercado premia el desempeño responsable de las finanzas públicas de los estados y municipios, con acceso a fuentes de financiamiento en mejores condiciones; de manera simétrica, el mercado castiga el manejo imprudente de las finanzas públicas y la negligencia ante retos estructurales.

Por otra parte, conforme se va consolidando la experiencia de los estados y municipios como demandantes de financiamiento en el mercado con base en sus fuentes tradicionales de recursos –es decir su participaciones en ingresos federales- se abren oportunidades para llevar a cabo operaciones con base en ingresos propios, tales como derechos de agua, impuesto sobre nóminas, cuotas de tramos de autopistas, etc.

Pasivos contingentes.

La situación financiera del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los empleados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es apremiante. A

pesar de las reformas legales a los derechohabientes del IMSS, los trabajadores del propio Instituto permanecieron en un sistema de reparto ajeno al SAR. Los problemas centrales se derivan de que: Las tasas de reemplazo son muy altas. La pensión promedio es 30% superior a su último salario base de pensión. Las condiciones de retiro son laxas; se pueden retirar a los 25 años de servicio con 55 años de edad o a los 28 años, 27 para las mujeres, son requisito de edad con la pensión completa. Las aportaciones no son suficientes (3% del salario, adicional a las cuotas de la Ley del IMSS).

En el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el déficit actuarial es equivalente a 45% del PIB del año 2002. En el 2003 se presentó un déficit de 21.2 mil millones de pesos (mmp) y se estima que en año 2006 alcanzará 34.9 mmp. La situación pone una fuerte presión sobre las finanzas públicas que pueden llevar a desequilibrios macroeconómicos.

El déficit actuarial del sistema de pensiones de banca de desarrollo se estima en 21,998 millones de pesos: 11,911 millones de pesos de pensiones en curso de pago; 10,087 millones para los empleados actuales.

Los sistemas de pensiones de los gobiernos estatales comparten algunas características: Predominan los sistemas de beneficio definido; existe heterogeneidad entre los sistemas, pero en general los beneficios son altos debido a que los requisitos de edad de retiro y tiempo de cotización para el retiro son laxos; a pesar de ser onerosos resultan inequitativos; los sistemas son generosos únicamente para quienes permanecen gran parte de su vida laboral en el sistema; no ofrecen portabilidad si un trabajador migra de un sistema a otro pierde sus derechos; y no son heredables, ya que si los derechohabientes no tienen cónyuge o hijos menores de edad se pierde la pensión.

Al 1o de enero de 1998 el pasivo contingente de los sistemas de pensiones estatales ascendía a 1,537 mil millones de pesos del año 2003, equivalente a cerca de 25% del PIB del 2003. Dada la estructura deficitaria de los sistemas se espera que este monto haya aumentado en términos reales.

Finalmente, es de considerar que actualmente impera un problema de falta de información confiable en materia de pasivos de pensiones, ya que las cifras que existen sobre el IMSS, el IMSS-RJP (Régimen de Jubilaciones y Pensiones) y el ISSSTE son casi completas y confiables; pero la calidad de la información del resto de los sistemas de pensiones es heterogénea. No se dispone de información confiable en el rubro de salud; es mínimo el número de sistemas de pensiones con cuentas individuales, ya que la inmensa mayoría son sistemas de reparto, los cuales en su mayoría tienen un déficit actuarial alto y creciente en el tiempo. Existe inequidad entre el número de derechohabientes y el costo actuarial del cada sistema; algunos sistemas (como el ISSSTE), se llevan un alto porcentaje del costo actuarial y representan una proporción pequeña de los derechohabientes.

3.4 Patrimonio Público.

En materia de Patrimonio Público, el diagnóstico refleja una excesiva concentración de facultades federales en cuanto al uso, disposición y aprovechamiento de los bienes patrimoniales de la nación y consecuentemente una escasa participación de los gobiernos municipales y de los estados en la administración y rendimiento de los bienes patrimoniales de la nación. Asimismo es insuficiente y en algunos casos deficiente la regulación administrativa, lo cual propicia el manejo de registros y clasificaciones inadecuados y una pobre explotación de los bienes patrimoniales susceptibles de generar ingresos;

Se denota una ausencia de términos cuantitativos y de reexpresión valorativa de los bienes patrimoniales en los sistemas de contabilidad gubernamental, en particular, en los de los gobiernos locales, situación que desvincula al patrimonio de los registros contables presupuestales y de la información financiera en general, de ahí la necesidad de unificar esfuerzos y de homologar esquemas de registro y control en los tres órdenes de gobierno, para impulsar la modernización del patrimonio público, tomando como base los avances y experiencias que en la materia han alcanzado algunas instituciones públicas del ámbito federal.

Bajo el esquema actual se hace necesario dar una mayor protección jurídica para el patrimonio público, ya que existe ausencia de normas constitucionales expresas que fundamenten, por un lado, la declaración, protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural y, por otro, el derecho de los gobiernos locales a participar en la administración no sólo de este tipo de bienes sino de los recursos nacionales en general.

3.5 Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.

Los aspectos que se destacan del diagnóstico en la materia, son los siguientes:

Lineamientos e instrumentos de administración tributaria.

No existe unificación de los códigos de registro de personas físicas como de sociedades. Los registros existentes presentan deficiencias como son: la multiplicidad de claves de identificación de las personas para diferentes efectos; dificultad para localizar a las personas y sociedades; y la falta de mecanismos de incorporación de la economía informal en los registros de contribuyentes.

La falta de un sistema compartido de registro que permita contar con la información completa, precisa y actualizada sobre los contribuyentes de los tres ámbitos de gobierno genera la siguiente problemática: No se dispone de un padrón de contribuyentes confiable y actualizado; existen deficiencias en el control de obligaciones; los ámbitos de gobierno realizan esfuerzos separados para integrar y actualizar sus padrones; hay evasión y elusión fiscal; falta de vinculación y enlace de los sistemas de información; y carencia de información para la toma de decisiones.

En la ciudadanía no existe una cultura tributaria; se tiene incertidumbre sobre el destino de sus contribuciones y se desconoce el sistema de obligaciones tributarias, debido, principalmente, a la complejidad del propio sistema.

Existe una evasión superior al 40% por los Derechos de Agua e Impuesto Predial recaudados por los municipios, debido a los bajos niveles de recaudación; a padrones catastrales desactualizados; falta de actualización de las tablas de valores catastrales; incremento de las carteras de créditos por deficiencias en las acciones de cobranza; escaso nivel de servicios de orientación y asistencia a los contribuyentes; y falta de modernización de los sistemas de registro contable.

Descentralización del gasto público.

Están pendientes de concluirse diversos procesos de descentralización en materia de salud y educación en detrimento de los programas federales y las finanzas estatales; se han emitido diversas disposiciones jurídicas en materia de salud y educación que modifican los términos de los acuerdos suscritos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Se considera que existe un marco jurídico insuficiente y poco claro que propicia discrecionalidad en la distribución y aplicación de los recursos; inseguridad en la propiedad y el uso de los inmuebles de estos sectores, por la falta de formalidad en la transmisión jurídica de los bienes; e Inequidades e insuficiencias por la falta de criterios únicos y de información para la transferencia de recursos.

Modelos e instrumentos de gestión del gasto público.

La falta de un sistema de información compartida que facilite la identificación de los beneficiarios de los programas de apoyo social que opera directamente el gobierno federal o de las acciones que desarrollan los gobiernos locales con recursos transferidos o reasignados, hace difícil evaluar su cobertura y el impacto entre la población objetivo y sobre las regiones; asimismo, genera altos costos de transacción e impide la equidad y transparencia en el ejercicio de los recursos.

No se ha desarrollado una gestión gubernamental eficaz que permita aprovechar mejor los recursos con los se cuenta; ha disminuido la confianza y credibilidad ciudadana en el gobierno, lo que ha causado una ausencia de objetivos, metas y estrategias establecidas en vinculación a los Planes de Desarrollo; carencia de esquemas de evaluación del desempeño de la gestión pública y falta de transparencia y rendición de cuentas. Actualmente no existe un mecanismo técnico efectivo integral, detallado, oportuno y veraz que permita a cualesquiera de los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y a la ciudadanía en general, conocer la información sobre el origen, la distribución y el destino de los recursos públicos en todo el país.

Normatividad y mecanismos para la gestión de la deuda y la administración del patrimonio públicos.

A nivel estatal y municipal se presenta una deficiente reglamentación y normatividad para el uso, aprovechamiento, control y resguardo de los bienes; una ausencia de sistema de administración de bienes; un desconocimiento de la

totalidad de bienes inmuebles propiedad de los ayuntamientos y de los gobiernos estatales; una falta de regularización de la situación jurídica de los bienes inmuebles y una ausencia de coordinación entre las áreas que tienen funciones relacionadas con el registro y control de los bienes municipales y estatales.

En materia de deuda pública se identificó la conveniencia de revisar los posibles riesgos de insolvencia en aquellas entidades con endeudamiento alto, así como la presión del déficit actuarial de los sistemas estatales y municipales de pensiones; además de revisar las posibilidades de endeudamiento del ámbito municipal y mejorar la reglamentación en la materia, particularmente de la legislación sobre presupuesto, contabilidad y deuda pública municipal.

Profesionalización de los servidores públicos.

En la mayor parte de los gobiernos estatales y municipales no existen instrumentos jurídicos ni políticas para el desarrollo de los recursos humanos; con frecuencia los perfiles no corresponden a los puestos que se desempeñan; se registra una alta movilidad y salida de los servidores públicos, lo que redundó en bajos niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de los servicios.

Modelos e instrumentos para la modernización y simplificación administrativa.

Excesiva y compleja normatividad que hace difícil cumplir con las obligaciones fiscales de manera oportuna, o bien atender de manera ágil y eficazmente a los contribuyentes y las demandas que éstos presentan. La falta de información y estandarización de procedimientos y requisitos, así como los métodos tradicionales de atención ciudadana y los procedimientos largos y lentos han producido desaliento y malestar entre los ciudadanos, provocando el incremento en la desinformación, la evasión y elusión fiscal, entre otras conductas negativas.

3.6 Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.

Los aspectos que destacan en esta materia son los siguientes:

Sistema de Distribución de Participaciones Federales.

El actual sistema de distribución de participaciones, requiere de ser evaluado para perfeccionarlo y adecuarlo, evaluando posibles alternativas para definir los criterios de distribución y para romper el denominado efecto suma cero. El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación demanda de una actualización congruente con el resto de los instrumentos jurídicos que norman este Sistema.

El sistema de participaciones ha contribuido a acentuar la dependencia financiera de los gobiernos locales sobre los recursos federales (participaciones); el efecto redistributivo del fondo general no cuenta con incentivos apropiados para incrementar las participaciones de las entidades federativas con mayores bases fiscales en los impuestos federales. Además, la proporción resarcitoria prevista en

la segunda parte del Fondo General, para su distribución, utiliza variables que no reflejan con precisión el esfuerzo fiscal.

Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

A pesar de los avances y logros en materia de colaboración administrativa tributaria federal, se hace necesario fortalecer la participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, incrementando su presencia a partir de una colaboración más amplia y participativa, que incorpore la colaboración horizontal y que haga más significativos el aumento de la recaudación y la disminución de la evasión fiscal.

Sistema de Coordinación Intergubernamental en Materia de Gasto Público.

En esta materia se observa una falta de información en las transferencias de gasto; problemas en las fuentes de información de las variables que determinan la integración y distribución de algunos de los fondos de aportaciones federales; desconocimiento y falta de oportunidad respecto a los procesos presupuestales de las entidades federativas de los montos, características y reglas de operación del gasto federal reasignado; incongruencia entre los objetivos globales y la estructura de los fondos de aportaciones; lo que hace necesario avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos distributivos e igualación de las transferencias.

Sistema de Coordinación Intergubernamental en Materia de Deuda Pública.

Rezagos del marco legal de la deuda pública en diferentes rubros, así como altos pasivos contingentes; disparidad en regulación y criterios de información en el manejo de deuda; limitaciones al financiamiento estatal y municipal; así como concepto restringido de causales de endeudamiento en la Constitución.

Respecto de los sistemas de pensiones para los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios, se considera que su insolvencia puede ser crítica en los próximos años. Se considera impostergable ampliar las condiciones de acceso al financiamiento crediticio para los estados y municipios y la implementación de mayores mecanismos para la bursatilización de la cartera crediticia estatal y municipal, en especial la de los bancos de desarrollo.

Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

En razón de las nuevas realidades del actual esquema de relaciones financieras intergubernamentales, que ha visto ampliada de manera significativa las tareas conjuntas en materia hacendaria, se hace necesario fortalecer la integración y las funciones que desde hace 24 años, han venido desarrollando los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los cuales se han constituido en pieza clave del avance de nuestro federalismo fiscal, lo que hace necesario continuar con este esfuerzo articulador, para avanzar de un sistema de coordinación en el ingreso a uno hacendario.

En este contexto, se debe avanzar en la integración sistemática de todas las dependencias federales relacionadas con el SNCF y de los municipios; así como en el diseño de políticas y propuestas de reforma legislativa y en el

establecimiento de mecanismos y bases normativas específicas para cada una de las materias de la hacienda pública.

Diseño de Bases Constitucionales del Sistema Nacional de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.

Se identificó una ausencia e indefinición de competencias exclusivas y concurrentes de los tres órdenes de gobierno; incremento de atribuciones a favor del nivel del gobierno federal frente a los niveles de las entidades federativas; y la no existencia de bases constitucionales expresas de la coordinación hacendaria. Se considera necesario establecer bases constitucionales que incluyan a los gobiernos locales como entes susceptibles de administrar el patrimonio nacional, así como establecer la obligación para el registro del patrimonio de los tres ámbitos de gobierno.

Sistemas de Información, Evaluación y Rendición de Cuentas Intergubernamentales.

Inexistencia de un sistema nacional de información del SNCH; ausencia de un sistema integral de evaluación y fiscalización de los recursos que generan las entidades federativas y los municipios; falta de instrumentación de medidas para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas.

3.7 Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Entre los principales aspectos que se identificaron en el diagnóstico se destaca: un desacuerdo sobre las competencias para la fiscalización del ramo 33 y otros recursos federalizados; discrecionalidad en la fiscalización de recursos federales transferidos a los estados, y la poca claridad en los criterios de auditoría. En cuando al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades federativas (PAFEF), el Ramo 33 y Recursos reasignados, no existen lineamientos generales a los que deban sujetarse las acciones de fiscalización; falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda; los criterios contables así como la manera en que los resultados son informados en los congresos locales y a los ciudadanos. Se requiere que los recursos que por su naturaleza se encuentran comprometidos mediante algún instrumento contractual, pero que no se han erogado por razones ajenas a la entidad, puedan mantenerse durante el siguiente año fiscal hasta realizar su erogación.

Es necesario superar la obsolescencia en que operan algunas entidades con las contadurías mayores de hacienda y ampliar la independencia y autonomía de dichos entes para garantizar la imparcialidad del órgano de fiscalización. Asimismo falta de claridad en las normas que lo rigen y en la distinción de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

La diversidad de legislaciones estatales provoca contradicciones entre los marcos federal y estatal dificultando el proceso de fiscalización. Existen deficiencias administrativas que presentan las instancias municipales y establecer claramente sus responsabilidades. Actualmente no existe un mecanismo técnico efectivo,

integral, detallado, oportuno y veraz que permita a cualquiera de los adherentes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la ciudadanía en general, conocer la información sobre el origen, distribución y destino de recursos públicos.

Es necesario subsanar las dudas operativas y reducir la incertidumbre entre los ciudadanos sobre los pasos a seguir y los documentos a entregar o conservar para cumplir con sus obligaciones fiscales, y/o para obtener un beneficio o servicio, por lo que se requiere de ordenamientos legales que regulen el acceso de la ciudadanía a la información y a los resultados de la gestión pública a cargo de los gobiernos estatales y municipales. Entre los municipios no existen reglamentos específicos en materia de acceso a la información. Se requiere mejorar la actualización, ampliación y precisión de la información contenida en los sitios web del Congreso de la Unión y los Congresos Estatales.

Se identifica la ausencia de manuales de operación del servicio civil de carrera; se hace necesario evitar la contratación de servidores públicos cuyas prácticas sean contrarias a la legalidad y transparencia. Se requiere mejorar los procesos de control y vigilancia de la función pública al tiempo de garantizar la seguridad jurídica y personal de los denunciantes.

4. PROPUESTAS FINALES

Sumario

4.1 Tema: Gasto Público

4.2 Tema: Ingresos

4.3 Tema: Deuda Pública

4.4 Tema: Patrimonio Público

4.5 Tema: Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.

4.6 Tema: Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.

4.7 Tema: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

4.1 Tema: Gasto Público

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de:

Reformular la distribución competencial de las principales funciones del gasto público entre ámbitos de gobierno, con el propósito de fortalecer el federalismo hacendario integral e identificar los mecanismos para su financiamiento, mejorando los procesos de asignación de recursos, así como la calidad y eficiencia de los procesos de su realización, fortaleciendo la equidad, la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Estrategia Uno: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de salud que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

Acciones

1. Definición del tipo de bienes públicos y a la persona en materia de salud.
2. Establecimiento de la competencia exclusiva en la federación de los bienes públicos de orden nacional y regional.
3. Promover mecanismos y reglas homogéneas, en materia de gasto público, entre las entidades federativas, incluyendo al Distrito Federal.
4. Promover el establecimiento de un foro o mecanismo que permita la interacción entre las áreas de finanzas y de salud del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas en materia del proceso presupuestario.
5. Promover una mayor equidad entre las entidades, en virtud del alto grado de heterogeneidad en los niveles de desarrollo socio-económico al interior de cada una de ellas.
6. Deberán considerarse criterios de gradualidad que permitan distribuir el impacto financiero entre órdenes de gobierno.
7. Asignar al Gobierno Federal la responsabilidad primaria de la rectoría, financiamiento y la provisión de los “bienes públicos” nacionales y regionales, comprendidos por: información y conocimiento, servicios de salud a la comunidad y control sanitario. Identificar bienes y servicios explícitamente comprendidos en

este rubro, con base en consideraciones técnicas de los expertos en salud pública de la Secretaría de Salud y con la participación de sus contrapartes en las entidades federativas.

8. La Federación en forma conjunta con las entidades federativas realizan la función de financiamiento de los servicios de salud a la persona (atención médica) al tiempo que los estados mantienen la competencia de prestar éstos, adicionalmente los municipios podrán participar en la prestación de dichos servicios de salud de así considerarlo conveniente a sus objetivos.

9. Establecer mecanismos formales que permitan efectuar compensaciones entre entidades federativas por la prestación cruzada de servicios entre éstas. Este mecanismo sería administrado a nivel federal para facilitar la colaboración y compensación entre entidades federativas.

10. Se propone que el fondo de salud tenga como objetivo la atención de las necesidades de la población abierta y el abatimiento de los rezagos en materia de salud y, para lo cual el mecanismo de asignación de recursos deberá contemplar aspectos de la demanda de bienes y servicios de salud.

11. Recoger la preocupación de las entidades federativas respecto de que las prioridades de salud requieren de mayores recursos para su financiamiento, lo cual las ubica en destinos fundamentales al momento en que se logre incrementar la carga fiscal. Se destacó en el análisis los impactos sobre las haciendas estatales, derivado de que los convenios de descentralización no se acompañaron de los recursos suficientes para el financiamiento de las funciones transferidas. Se acordó que en lo particular en la materia de Salud se recomiende a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales reforzar los trabajos del grupo especializado en esta materia y concertar un plazo para la conclusión de los mismos.

(Las acciones del 1 al 10 se localizan en las paginas 10 a la 16 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Salud. La acción 11 responde a una recomendación del Consejo Directivo).

Estrategia Dos: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de educación que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

Acciones

1. Determinación de la competencia concurrente en materia de educación inicial.
2. Incorporación de los municipios en el mantenimiento de la infraestructura de educación básica y su municipalización en función de las capacidades heterogéneas de los gobiernos locales.
3. Concurrencia en materia de educación media superior, correspondiéndole al gobierno federal la determinación de contenidos generales y a los gobiernos de los Estados los contenidos regionales.
4. Se deberán de alinear las competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno, de acuerdo a las principales funciones que realiza el sistema educativo nacional.

5. El diseño de las políticas públicas, la regulación, el control y fiscalización es responsabilidad de los Gobiernos Federal y Estatales, mientras que la competencia para desarrollar la infraestructura necesaria y la provisión del servicio, se amplió a los Municipios que tengan la posibilidad de hacerse cargo de esta responsabilidad, por lo que se contempló la concurrencia de los ámbitos Estatales y Municipales, considerando el elemento de gradualidad.
6. Es necesario adecuar el marco jurídico que regula la prestación de bienes y servicios educativos, para aplicar los esquemas de distribución competencial propuestos y los mecanismos de gasto necesarios para satisfacer dicha distribución competencial.
7. Se propone mantener la figura de transferencias federales condicionadas (actualmente denominadas aportaciones), que tengan como destino específico los ámbitos Estatal y Municipal y, la aportación de recursos autónomos que cada ámbito de gobierno deberá dar para la prestación de los diferentes servicios educativos.
8. Enfocar el análisis y la propuesta de distribución hacia el desarrollo de un esquema de gasto educativo nacional, basado en la demanda total de las Entidades federativas y no sólo la demanda federal transferida.
9. El modelo debe incluir al Distrito Federal en la asignación de recursos federales, bajo las mismas consideraciones que al resto de las Entidades federativas.
10. El modelo de distribución para la asignación de recursos debe incluir un análisis de todo el sistema educativo nacional.
11. Redefinir los objetivos de cada uno de los Fondos de Aportaciones para que se identifiquen claramente como transferencias compensatorias con objeto definido. Reorganizar los objetivos de los actuales fondos de aportaciones de manera que cada fondo tenga una problemática por atender bien definida para, con base en ello, se puedan redefinir los criterios y mecanismos de asignación de recursos, tomando como punto de partida la demanda social.
12. Se propone que el fondo para educación básica, el FAETA y lo que corresponda del FAM, de acuerdo al punto anterior, se integren en un fondo general educativo, con el objetivo doble de: otorgar servicios educativos en función de la demanda y contribuir a la superación de los rezagos educativos en las entidades federativas y municipios del país.
13. Se recoge la preocupación de las entidades federativas respecto de que las prioridades de educación requieren de mayores recursos para su financiamiento, lo cual las ubica en destinos fundamentales al momento en que se logre incrementar la carga fiscal. Se destacó en el análisis los impactos sobre las haciendas estatales, derivado de que los convenios de descentralización no se acompañaron de los recursos suficientes para el financiamiento de las funciones transferidas.

Educación Inicial:

14. En el caso de Educación inicial, se consensó que es potestativa de las entidades federativas, por lo tanto, su financiamiento también.

Educación Básica:

Tratándose de educación básica, se deberá de incorporar a las fórmulas de distribución de los recursos, los siguientes elementos:

15. Equidad Social. Se deberá considerar los elementos de demanda efectiva (población de 4 a 15 años, hasta el 2005 y a partir del 2008 será de 3 a 15 años) menos matrícula privada.

16. Territorialidad. Se deberá considerar los elementos de densidad poblacional, dispersión poblacional y marginación.

17. Gradualidad. Se deberá tomar en cuenta en dos sentidos: considera a quienes se vean afectados y beneficiados con los nuevos esquemas de distribución. Considerar un período de mediano plazo para la aplicación de los criterios determinados, para lo cual será necesario la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas para la formulación del programa correspondiente.

18. Calidad. Se deberá considerar la tasa de terminación de estudios (eficiencia terminal) e índice de aciertos (exámenes nacionales).

19. Cobertura. Considerar los espacios educativos existentes/ demanda efectiva.

20. Esfuerzo local. Considerar un esquema compensatorio que oriente la tendencia hacia la media nacional. Que se aplique de manera gradual en un plazo no mayor de tres años, en tanto se implementen las reformas correspondientes.

21. Crear un esquema compensatorio para las entidades federativas con propósitos de resarcir las aportaciones que con ingresos propios han aportado éstas, derivado del proceso de federalización de la educación básica. Este esquema sería finito, de única vez y a partir de que existan recursos tributarios disponibles excedentes a los actuales de manera permanente, es decir que se incremente la carga fiscal, y sujeto a la determinación de su monto por medio de un análisis de impacto sobre las finanzas federales y estatales por la razón señalada.

En materia de Educación Media Superior:

22. El esquema deberá ser orientado hacia un proceso de demanda.

23. Deberá de incluirse al Distrito Federal como a cualquier Entidad Federativa.

24. Que se haga un censo de los recursos existentes por Entidad Federativa.

25. Que se defina el esquema actual de financiamiento para las diversas modalidades de educación técnica y tecnológica.

26. Que se elabore un esquema de descentralización gradual de la educación media superior.

27. Que los recursos destinados a este esquema tengan la característica de transferencias condicionadas, en lugar de transferencias en coordinación.

28. Promover la participación equitativa de las Entidades federativas en el financiamiento de la Educación Media Superior.

29. Que se incluya el elemento de equidad en el proceso de asignación y distribución de los recursos.

30. Que se regularicen los esquemas de financiamiento.

31. Que se definan las responsabilidades financieras derivadas de las negociaciones salariales en la materia.

En materia de Educación Superior:

32. La educación superior queda ratificada como una política de estado.

33. Reiterar y hacer el esfuerzo por lograr que en el mediano plazo, el financiamiento federal a la educación superior, cumpla con la meta del 1 por ciento del PIB Nacional.
34. Que las entidades federativas confluyan al incremento en sus aportaciones a la educación superior, para que en el mediano plazo se llegue al 0.5 por ciento del PIB Nacional.
35. Promover la participación equitativa de las Entidades federativas en el financiamiento de la educación superior, en términos de la media nacional de inversión entre entidades federativas con respecto a los recursos propios (ingresos propios y Ramo 28).
36. Que los recursos adicionales a los subsidios ordinarios se distribuyan con base en un modelo de asignación que privilegie un esquema de demanda y el desempeño de las instituciones educativas y que reconozca la diferencia de costo en los programas educativos, cerrando brechas en el financiamiento.
37. Orientar la evolución de la educación superior hacia un esquema de eficiencia, competitividad y calidad.
38. Vincular de manera permanente, la investigación científica que se trabaja dentro de los planteles de educación superior con la del CONACYT.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 10 a la 19 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Educación y en las paginas 3 y 4 del documento original de la Mesa VI denominado: Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto. La acción 13 responde a una recomendación del Consejo Directivo).

Estrategia tres: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Social que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en la provisión del servicio a la población.

Acciones

1. Facultar a los gobiernos subnacionales a complementar los programas federales en materia de combate a la pobreza.
2. Determinación de la rectoría federal en materia de información, evaluación y coordinación de la planeación del desarrollo social nacional, con la participación de los Estados y Municipios.
3. Los municipios podrán participar en el mantenimiento de la infraestructura de educación básica, considerando las capacidades financieras heterogéneas de éstos.
4. Revisar los mecanismos de asignación de las transferencias por convenio, reconociendo la heterogeneidad, diferencias estructurales, así como las diferencias en la capacidad de corresponsabilidad financiera que se observa en los Estados y Municipios.
5. Se propone la creación de un Fondo que considere criterios de marginación, pobreza y desigualdad, acompañado de un mecanismo de evaluación de resultados, cuya denominación sería “Fondo para el Desarrollo Social, con un Enfoque para el Desarrollo Equilibrado de las Regiones”, que integre los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y reasignaciones presupuestales, para acciones y obras destinadas a abatir el rezago en materia de

infraestructura social y para la superación de la pobreza. Esta propuesta no afecta la actual proporción de recursos y distribución del FAIS. Dicho Fondo de Desarrollo Social se compondría a su vez de dos sub fondos: el de Infraestructura Social y el de Combate a la Pobreza, los cuáles se describen a continuación.

El Subfondo de Infraestructura Social (SFIS)

Tendría los mismos objetivos, líneas de acción y recursos del FAIS, pero corrigiendo sus dos principales inconvenientes: el problema de incentivos perversos en la utilización de los recursos, y la falta de transparencia y rendición de cuentas, por medio de las siguientes propuestas:

6. Se propone una fórmula única de distribución (Art. 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, LCF) para distribuir los fondos a los Municipios; esto garantizará que los municipios con características similares reciban montos similares.

7. La fórmula única estaría basada en la medición de las masas carenciales (de forma similar a la del Art. 34 de la LCF), y estaría acompañada de un mecanismo de compensación para crear incentivos para que los estados busquen realmente abatir las desigualdades, que les “compense”¹ una proporción de lo que pierden al reducir sus carencias, y la flexibilización de las etiquetas de gasto².

8. Analizar la posibilidad de modificar la fórmula del Subfondo de Infraestructura Social considerando entre otras variables la densidad y la dispersión geográfica de la población.

9. Incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el acceso a la información de todas las partes del sistema, tales como establecer un esquema de gasto que de prioridad a los rubros de acción con mayor impacto en el abatimiento de las necesidades, rezagos y carencias más apremiantes y definir excepciones de gasto que no cumplan con los objetivos del FAIS.

10. Se debe evitar que con estos mecanismos, los Estados y Municipios sientan que la SEDESOL fiscalizar sus ingresos o sus acciones, puesto que el objetivo es únicamente que la información sobre las acciones de carácter social sean compartidas por los ámbitos que ejecutan acciones contra el rezago en infraestructura y la pobreza, y de este modo, evitar duplicidad de esfuerzos, crear sinergias y poder evaluar los avances obtenidos.

11. Estas prácticas de transparencia y rendición de cuentas deben ser de carácter obligatorio, tanto para el Gobierno Federal como para los Estados y Municipios.

12. El Gobierno Federal tendrá la obligación de informar con precisión, claridad y oportunidad, las variables, bases de datos, mecánicas de cálculo y fórmulas de distribución utilizadas para la asignación de los recursos. Toda la información que se utilice para el cálculo de la fórmula de asignación del Fondo será pública, y utilizará datos que ya se encuentran disponibles a través de agencias como INEGI, CONAPO, etc.

13. Para coadyuvar a los gobiernos estatales y municipales en la implementación de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, se establecerán formatos y lineamientos para la publicación de la información, los cuales serán

¹ En virtud de que las etiquetas se flexibilizarían para aquellos municipios que se desempeñaran relativamente mejor que el resto, estos municipios podrían atender otro tipo de necesidades comunitarias.

² Por ejemplo, la compensación (C) podría determinarse de la siguiente manera: $C = \lambda(MC_{t-1} - MC_t)$ cuando $\Delta MC < 0$

uniformes y obligatorios en todo el país, y contendrán una serie de requisitos mínimos de información que faciliten la transparencia y la evaluación de impacto de las transferencias con la participación de los tres órdenes de gobierno; los formatos y lineamientos serán emitidos por la SEDESOL, garantizando que la información que se genere sea homogénea (formatos contables sencillos), oportuna (periodicidad de los informes) y disponible (medios electrónicos que faciliten su manipulación y análisis)

14. Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, en la legislación se han de incluir sanciones por incumplimiento en la obligatoriedad de informar sobre el uso de los recursos.

15. Implantar estrategias y mecanismos de medición del desempeño para mejorar la eficiencia del gasto: promover la firma de convenios con los Estados que pongan de manifiesto el compromiso de destinar los recursos en las etiquetas que correspondan a las carencias más acentuadas; elaborar estudios de impacto del gasto, como una estrategia para mejorar la eficiencia del mismo.

16. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo de la evaluación de los fondos de política social. Las evaluaciones deberán seguir pautas metodológicas estrictas que garanticen su validez científica, en cuya elaboración participarán instituciones de investigación independientes.

17. Este subfondo sería operado por los Municipios y las Entidades federativas, en los términos que se distribuye actualmente el FAIS (2.197% de la RFP para los Municipios y 0.303% de la RFP para los Estados).

18. En el caso municipal, en una primera instancia, se mantendría el catálogo de obras vigente para, en instancias posteriores, identificar las necesidades más apremiantes. Conforme se avance en el abatimiento de dichas necesidades, se identificarán otros rubros de acción prioritaria. Para aquellos municipios que hayan cubierto, en cierto grado, sus necesidades básicas (como pueden ser los municipios en zonas metropolitanas), se analizará la pertinencia de ampliar el catálogo de obras de urbanización, para estimular la asociación entre municipios y la realización de obras intermunicipales de impacto social.

19. Los municipios podrán establecer convenios de desarrollo social intermunicipales, con municipios de otras Entidades federativas y con el gobierno de su Entidad Federativa, con el propósito de alcanzar los mayores niveles de eficiencia en el gasto público.

20. Las acciones emprendidas por los Estados habrían de ajustarse a un catálogo similar al municipal, con el entendido de que las obras y acciones sean de alcance o ámbito regional o intermunicipal.

21. La entrega de recursos, tanto del Gobierno Federal a los Estados como de éstos últimos a los Municipios, tendría que ser oportuna, ágil y directa. La emisión de normatividad estatal no deberá retrasar la entrega de recursos a los Municipios.

22. Las ministraciones de este subfondo de infraestructura social se entregarán a los Estados por conducto del Gobierno Federal y a los Municipios a través de los Estados, siguiendo un calendario (por definir) que facilite la planeación del gasto en inversión y obra pública.

El Subfondo de Combate a la Pobreza (SFCP)

23. El objetivo del subfondo sería disminuir la pobreza y buscar la equidad social y económica al interior de cada Estado. Se destinaría a acciones de superación de

la pobreza, asistencia social, atención a grupos vulnerables, y a otras acciones de desarrollo social enmarcadas en la Ley General de Desarrollo Social. El fondo tendría cuatro vertientes:

- Desarrollo de capacidades: Superación de la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación y el abasto; así como acciones que contribuyan a fortalecerlos, incluyendo la capacitación en materia de prácticas alimenticias y salud preventivas.
- Generación de oportunidades de ingreso: Superación de la pobreza por conducto de acciones que fomenten la generación de empleo, el autoempleo, el acceso al ahorro y crédito, y el acceso a mercados laborales y de productos.
- Formación del patrimonio y certidumbre patrimonial: Superación de la pobreza a través de acciones que fomenten la formación del patrimonio por parte de los hogares, incluyendo programas de vivienda y otros que faciliten la acumulación de activos físicos y productivos, así como acciones que otorguen certidumbre a las familias a través de formalización y protección a los derechos de propiedad.
- Protección social contra riesgos mediante mecanismos de seguro y programas de asistencia que ayuden a disminuir la condición de vulnerabilidad.

24. Las acciones a financiarse con estos recursos deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que den respuesta a las prioridades estatales establecidas por los gobiernos de los estados en sus programas de superación de la pobreza o instrumentos similares;
- b) Que guarden congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y que contribuyan a la integralidad y complementariedad de acciones;
- c) Que no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas y acciones para el desarrollo social del gobierno federal en cuanto a su diseño, beneficios, apoyos otorgados y población objetivo;
- d) Que por su magnitud e impacto requieran de la concurrencia de diversas fuentes de financiamiento;
- e) Que dispongan de un diagnóstico de la problemática que intentan atender;
- f) Que establezcan con precisión el universo de la población objetivo, la cobertura por etapas a atender con cargo al proyecto, así como la aportación financiera de los órdenes de gobierno, de la sociedad, instituciones académicas, u organismos de desarrollo nacional e internacional, según sea el caso;
- g) Que especifique los mecanismos y criterios de elegibilidad de personas o regiones beneficiarias;

25. El Subfondo de Combate a la Pobreza será operado por los Estados y los Municipios y su asignación se haría de acuerdo a una fórmula que considere los criterios que en materia de marginación defina el Consejo Nacional de Población y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social; ésta fórmula de asignación incluirá un mecanismo de compensación que genere

incentivos al uso eficiente de recursos, y así propiciar la disminución de la pobreza, similar al de del subfondo de infraestructura social.

26. Los recursos de este subfondo tendrían como principal origen una proporción de los recursos adicionales derivados del incremento permanente de los ingresos tributarios.

27. Se definirán mecanismos específicos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas, los cuales tendrán una estructura similar a los del subfondo de infraestructura social.

28. Como parte de las acciones de este subfondo, se propone coordinar los esfuerzos intergubernamentales –encabezados por el INEGI y la SEDESOL- para generar líneas de pobreza oficiales con representatividad a nivel estatal (actualmente las líneas de pobreza oficiales sólo son representativas a nivel nacional). Una vez que se cuente con información oficial de la pobreza a nivel estatal, ésta será utilizada entre otras cosas para mejorar la asignación de recursos y la evaluación del impacto de este subfondo.

29. Estos recursos podrán aplicarse directamente a programas y acciones estatales y Municipales para la superación de la pobreza, o bien como recursos complementarios a los esfuerzos del Gobierno Federal, creando sinergias y evitando la duplicidad de acciones.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 10 a la 23 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Desarrollo Social y en la pagina 4 del documento original de la Mesa VI denominado: Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto)

Estrategia Cuatro: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Concurrencia en materia de seguridad pública en función de los ámbitos jurisdiccionales y por el tipo de delitos de acuerdo con una nueva determinación planteada por la propia comisión entre delitos del fuero común y delitos de orden federal.

2. Establecimiento de una definición clara de la concurrencia en términos de la readaptación social, determinándose que los penales de alta seguridad sean competencia federal y los de baja peligrosidad del ámbito Estatal.

3. Otorgar facultades a los Estados para combatir el narcomenudeo

4. Dotar de facultades a los grupos de alta especialización de los institutos federales para atender la creciente incidencia de robo de mercancías que se transporta en carreteras de jurisdicción federal

5. Atacar bajo la competencia de las instancias federales a las organizaciones criminales dedicadas al secuestro y que operan en todo el país.

6. Reformar los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, readaptación social, para ajustarse a la realidad delictiva del país, para consolidar una legislación moderna y eficiente, que perfeccione la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno; el cual constituya un frente común contra la criminalidad, la corrupción y particularmente, contra la impunidad y haga más eficiente la prevención.

7. Promover en el corto plazo las reformas jurídicas para establecer una normatividad uniforme en todo el territorio nacional, que elimine controversias de competencias en materia de delitos de alto impacto, tales como: secuestro, robo de vehículos y narcomenudeo, entre otros, e impulse cambios significativos y congruentes con la realidad social, en materia de prevención, procuración, administración de justicia y de readaptación social.

8. Se propone mantener la figura de transferencias federales condicionadas (aportaciones), que tengan como destino específico los ámbitos Estatal y Municipal y los recursos autónomos que cada ámbito de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) deberán aportar para la atención de la materia.

9. Mantener la fórmula actual de distribución de recursos entre entidades federativas, al considerarse que su uso continúa vigente. Sin embargo, se recomienda revisar el destino específico de los recursos para Seguridad Pública y Procuración de Justicia, flexibilizando sus etiquetas y permitiendo su aplicación en aquellos rubros que los Consejos Estatales y el Consejo Nacional de Seguridad Pública consideren pertinentes, incluyendo como un posible destino adicional el gasto de operación.

10. Las Entidades federativas determinarán a través de los consejos estatales de seguridad pública, integrando a los gobiernos municipales, los porcentajes de distribución de los recursos entre las instancias de seguridad pública municipal y estatal; y procuración de justicia; así como para los programas nacionales de Seguridad Pública, de Procuración de Justicia y para el Control de Drogas, especificando lo que corresponda a los municipios por su participación en éstos.

11. Revisar el destino específico de los recursos para Seguridad Pública y Procuración de Justicia, flexibilizando sus etiquetas y permitiendo su aplicación en aquellos rubros que los Consejos Estatales y el Consejo Nacional de Seguridad Pública consideren pertinentes, incluyendo como un posible destino adicional el gasto de operación.

12. El Gobierno Federal a través de las Entidades federativas y éstas, podrán realizar acuerdos específicos con los Municipios para atender las necesidades de Seguridad Pública y Procuración de Justicia fundamentalmente en el combate a delitos de alto impacto, entre otros, el secuestro y el narcomenudeo.

13. Incluir al orden de gobierno municipal en los Consejos Nacional y Estatales de Seguridad Pública, con voz y voto, con la representación adecuada.

14. Se considera necesario que cuando las posibilidades fiscales lo permitan, los recursos destinados a esta materia, se ajusten a los niveles que en términos reales se registraron en el ejercicio fiscal del año 2001.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 13 a la 20 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia.)

Estrategia Cinco: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Ciencia y Tecnología que permitan eficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Descentralización a través del fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Ciencia y Tecnología, vía la asignación de recursos económicos etiquetados

específicamente para promover acciones de apoyo a la investigación, de desarrollo tecnológico, de innovación y de divulgación científica y tecnológica, así como para fomentar la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en la definición de políticas y programas en la materia.

2. La propuesta contempla fortalecer el modelo orientado a la solución de problemas nacionales y regionales prioritarios partiendo de demandas específicas, mismo que ha venido instrumentándose en los últimos dos años a través de los Fondos Mixtos (FOMIX).

3. Fortalecer el proceso de descentralización de la ciencia y la tecnología en los Estados y Municipios.

4. Consolidar los Fondos Mixtos (FOMIX), incentivando a las Entidades federativas a incrementar su participación con recursos etiquetados de manera específica a programas y proyectos que atiendan ejes detonadores de desarrollo socioeconómico, en el contexto del fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Ciencia y Tecnología.

5. Que se incorpore en los destinos de aplicación del Ramo 39 (PAFEF), la Ciencia y la Tecnología en sus acciones de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y divulgación científica y tecnológica.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 8 a la 13 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Ciencia y Tecnología.)

Estrategia Seis: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Portuaria que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Descentralizar, desconcentrar y ceder el usufructo a terceros de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas, vinculados al ámbito competencial de la SEMARNAT y SCT.

2. Promover la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos municipales o de las entidades federativas.

3. Adjudicar de manera directa la concesión a la entidad federativa o municipal que se constituya como Administración Costera Integral (ACI).

4. Transferir la competencia que se paga al gobierno federal por concesiones y permisos al estado o municipio que corresponda, en caso de que constituyan una ACI.

5. Se prevé una nueva definición de vías generales de comunicación por agua a través del proyecto de Ley de Navegación y Comercio Marítimos que se encuentra en el H. Congreso de la Unión, y que permita que los Estados tengan la competencia para atender sus aguas interiores, exceptuando los casos que se trate de aquellas que sean límites entre dos o más Estados o que formen parte de la línea fronteriza de nuestro país con otro; mientras se obtiene la autorización señalada el instrumento sería Convenios de Coordinación entre el Gobierno Federal y las Entidades federativas.

6. El estado percibirá los ingresos, de acuerdo con el convenio que a efecto se celebre con la SHCP, que generen los cobros por concepto de matrículas,

permisos de turismo náutico, construcción y operación de muelles, embarcaderos o similares que otorgue el estado.

7. Descentralizar, desconcentrar y ceder el usufructo a terceros de los bienes y servicios de las zonas costeras y ribereñas, vinculados al ámbito de competencia del Gobierno Federal, donde se ubiquen balnearios, marinas e instalaciones portuarias de usos público a través de la concesión a una Administración Costera Integral y la competencia a las Entidades federativas en materia de autoridad portuaria de aguas interiores en jurisdicciones Estatales.

8. Promover la constitución de una figura jurídica (Administración Costera Integral) que considere la participación mayoritaria o bajo control de gobiernos municipales o de las entidades federativas, para la administración, uso, aprovechamiento, explotación y operación de los bienes y servicios de la zona costera y ribereñas donde se ubiquen balnearios, marinas e instalaciones portuarias, cuya influencia sea preponderantemente municipal o estatal, utilizando los instrumentos jurídicos de contratos de cesión parcial de derechos, concesión o contratos de arrendamiento, para el usufructo a terceros de los bienes y servicios.

9. Con base en el Programa Maestro de la Zona Costera de que se trate, Diagnóstico, Descripción de Áreas, Programas de Obras; Servicios y Compromisos de Mantenimiento), considerar una inversión inicial con cargo al presupuesto regular de la SCT, para el mejoramiento de las instalaciones portuarias susceptibles de concesión a la Administración Costera Integral.

10. Incluir en los casos en que así se acuerde, en la concesión para la Administración Costera Integral, además de las marinas, e instalaciones portuarias de uso público, los bienes de las costas y riberas que se vinculen con balnearios y los servicios relacionados, así como las obras de ayudas a la navegación y protección playera.

11. Desincorporar de las Administraciones Portuarias Integrales los bienes y servicios que se destinen a actividades diferentes a la prestación de servicios portuarios e incorporarlos a la Administración Costera Integral que corresponda.

12. Adjudicar de manera directa la concesión o destinar los bienes a la Administración Costera Integral (ACI).

13. La Administración Costera Integral será autónoma en su gestión operativa y financiera.

14. Los prestadores de servicios y los usuarios, se regirán por el Programa Rector de Desarrollo Litoral por Entidad Federativa, el Programa Maestro de Desarrollo de la Zona Costera y Reglas de Operación, definidas por la ACI, y sancionadas por sus órganos de gobierno de acuerdo a las normas aplicables.

15. En el órgano de gobierno de la Administración Costera Integral, habrá representantes de las autoridades de los tres órdenes de gobierno ubicadas en la localidad y vinculadas con la concesión.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 6 a la 10 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Infraestructura Portuaria.)

Estrategia Siete: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Infraestructura Carretera que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. A la fecha se asignan recursos al presupuesto de la SCT, para el Programa Caminos Rurales; las obras consisten en construcción y modernización de caminos que definen los Estados, sin que para ello exista necesariamente coordinación con la SCT. La propuesta es en el sentido de que la Federación a través de la SCT, pueda participar con opiniones técnicas en la planeación de los caminos a construir, bajo un enfoque de una estrategia de carácter regional o nacional, que por razones obvias no puede ser contemplado en ese sentido por una Entidad Federativa. El propósito es una mejora en la aplicación de los recursos, mantener la potestad en las Entidades federativas y en todo caso que la Federación tenga una participación activa en la planeación de los caminos rurales.
2. Coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los Consejos regionales de infraestructura.
3. Compatibilidad de lineamientos a nivel federal con los de nivel estatal y municipal.
4. Formulación de proyectos de prestación de servicios a nivel estatal.
5. Fortalecer los mecanismos de coordinación regional para el establecimiento de programas carreteros.
6. Promover la coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los consejos regionales de infraestructura.
7. Armonizar los lineamientos, normatividad, especificaciones y regulación de operación entre ámbitos de gobierno (Construcción, operación, mantenimiento y señalización entre otras).
8. Incorporar la participación de estados y municipios en la planeación y desarrollo de carreteras conforme a sus ámbitos de jurisdicción.
9. Se requieren nuevas opciones de inversión que combinando recursos públicos y privados permitan acelerar en un esquema de gradualidad la ejecución de obras, para ello, se proponen los siguientes esquemas y mecanismos de financiamiento:
10. Incorporación de participación privada (Concesiones).
11. Convenios específicos de coordinación entre ámbitos de gobierno.
12. Acuerdos interinstitucionales de colaboración.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 14 a la 15 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Infraestructura Carretera)

Estrategia Ocho: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de Desarrollo Económico que permitan definir el nivel competencial, efficientar el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de asimetrías en el desarrollo económico regional.

Acciones

1. Participación de los tres órdenes de gobierno en materia de promoción de la inversión.

2. Promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales otorgándoles competencia en materia de comercio.
3. Apoyar a Estados y Municipios en la implementación de sus respectivos programas de mejora regulatoria y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas.
4. Estimular la competitividad de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) mediante una más efectiva coordinación intergubernamental en materia de política de desarrollo empresarial, que permita incrementar las sinergias y optimizar los recursos.
5. Establecer mecanismos de planeación, programación, presupuestación y de gasto más adecuados a las necesidades de desarrollo de las MIPYMES en los tres ámbitos de gobierno, tales como: la homologación de calendarios para ministraciones de recursos, simplificación de trámites, entre otros.
6. Promover la creación de un Sistema Nacional de Financiamiento de MIPYMES, que considere:
 - a) Un esquema de garantías, que permita a un número creciente de empresas ser sujetos de crédito.
 - b) Programas de extensionismo financiero que las apoyen para lograr el acceso al financiamiento en las mejores condiciones de mercado posibles.
 - c) El desarrollo de más y mejores canales y productos financieros especializados en éstas empresas.
7. Concluir el programa de instalación de Consejos Estatales para la Competitividad de las MIPYMES en todas las Entidades federativas, con el propósito de elevar el impacto de las políticas, programas y recursos destinados al desarrollo empresarial en los ámbitos municipal, estatal y federal.
8. Promover esquemas de mejora regulatoria que permita eficiencias en el ejercicio del gasto.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 16 a la 33 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Desarrollo Económico)

Estrategia Nueve: Reordenar toda la actividad y esfuerzos de los sectores agropecuario y pesquero, para lograr una mejor coordinación entre ámbitos de gobierno.

Acciones

1. Otorgamiento de competencias a los Municipios en los programas federalizados en materia agropecuaria.
2. Determinación de la rectoría federal en materia de apoyos al campo, con el propósito de lograr una mejor coordinación de los programas para el sector por parte de los tres ámbitos de gobierno.
3. En cumplimiento del marco legal vigente y sin detrimento de la continuidad de los apoyos directos que proporcionan: Alianza para el Campo, Apoyos Directos al Campo para la Comercialización, PROCAMPO y Empleo Temporal, PROGAN, Apoyos a la Competitividad por Ramas Productivas, entre otros, se propone una nueva estructura de 4 grandes programas que consideran el reordenamiento de toda la actividad y esfuerzos de los sectores agropecuario y pesquero.
4. Los 4 programas planteados son:

- I. Reconversión productiva.- que busca propiciar la explotación intensiva, pero sustentable de los recursos naturales, favoreciendo la multiplicidad de las actividades agropecuarias y pesqueras, privilegiando la reconversión productiva y oportuna en éstos sectores.
 - II. Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca.- que tiene como objetivo desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros integrando al productor a la cadena productiva que culmina con el consumidor, incrementando el retorno al productor primario.
 - III. Atención a Grupos y Regiones Prioritarios.- reorientar la operación de los programas de impulso al desarrollo rural, a fin de poder destinar 70% del presupuesto total a los programas de desarrollo rural para la atención de las regiones de alta y muy alta marginación y cuando menos 25% a la atención de los grupos de mujeres, jóvenes e indígenas.
 - IV. Factores Críticos.- diseño e implementación de estrategias para la atención de problemáticas contingentes, tales como la apertura comercial de diversos productos agropecuarios, previstas en el Tratado del Libre Comercio para América del Norte (TLCAN); la atención a contingencias ambientales; las distorsiones de mercado; y la generación de empleos y retención de la juventud en la fuerza laboral rural. Entre otros.
5. Con este enfoque los recursos federales destinados al desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero operarán exclusivamente con 4 reglas de operación en su conjunto y considerarán las aportaciones complementarias de recursos estatales, de los productores y los provenientes del financiamiento que conjuntamente fortalecerán al sector, facilitando su inserción al entorno de la competitividad internacional y propiciando el abandono de prácticas que no atienden al mercado o cuya ineficiencia lo excluyen del mismo.
 6. Unificar y compartir un solo padrón de beneficiarios de programas de los 3 ámbitos de gobierno.
 7. La coordinación intergubernamental para el ejercicio de los programas a través de esquemas como el Programa Especial Concurrente, que opera en el ámbito federal.
 8. Promover mecanismos presupuestarios que sean adecuados a las necesidades particulares de los sectores agropecuario y pesquero.
 9. La validez plena de la firma electrónica en trámites intergubernamentales.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 5 a la 8 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Desarrollo Rural)

Estrategia Diez: Consolidar los mecanismos de gasto en materia de agua que permitan definir el nivel competencial, eficientar el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Acciones

1. Se busca la colaboración en materia de infraestructura y provisión y se podrá hacer a través de convenios y programas. Por lo cual se propone transferir la competencia a estados, de la infraestructura en la construcción, operación y mantenimiento de las obras de protección que actualmente no participan las

Entidades federativas, (Por ejemplo: construcción de bordos para proteger centros de población y áreas productivas)

2. Posibilidad de formulación convenios federación-municipio.
3. Fortalecer la fiscalización de estados en la aplicación de municipios.
4. Efectuar reformas al marco Constitucional, así como a la Ley de Aguas Nacionales, con el objeto de otorgar atribuciones a los gobiernos estatales y municipales.
5. Administración y custodia de las zonas federales a cargo de los estados y municipios, cuando estos hayan celebrado con la federación los convenios para administrar y custodiar las zonas federales.
6. Que los municipios elaboren y ejecuten la planificación hídrica a, en consistencia con la planificación hídrica estatal y nacional.
7. Alinear las competencias entre los órdenes de gobierno, para regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.
10. Desarrollar el Sistema Financiero del Agua (SFA), mismo que tendría como propósito servir como base para soportar las acciones en materia de gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros con similares propósitos (por ejemplo: Programa de Devolución de Derechos PRODDER, Programa de Modernización de Organismos Operadores PROMAGUA).
11. El Sistema Financiero del Agua determinará con claridad las distintas fuentes financieras, normas de consecución de recursos financieros, criterios de aplicación del gasto y recuperación, en su caso, de tales recursos financieros, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como metas resultantes de la aplicación de tales recursos e instrumentos financieros.
12. El Sistema Financiero del Agua será diseñado, creado e instrumentado conforme las disposiciones del artículo 111 Bis y 12 Bis de la Ley de Aguas Nacionales y lo que en su momento determine el reglamento correspondiente.
13. Garantizar la participación municipal en los términos del artículo 13 bis de la Ley de Aguas Nacionales.
14. La propuesta de mecanismos de financiamiento del gasto en materia de agua descansa fundamentalmente en desarrollar el Sistema Financiero del Agua (SFA), que tendría como propósito servir como base para soportar las acciones en materia de gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros, con similares propósitos. El SFA contempla, entre otros aspectos relevantes el incremento en la recaudación por distintos derechos y aprovechamientos; la emisión de títulos de deuda por parte de Municipios y Estados para financiar el desarrollo de proyectos de infraestructura hidráulica; lograr la autosuficiencia financiera de Organismos Operadores del Agua y Asociaciones de Usuarios, a través de esquemas tarifarios que permitan cubrir costos de operación, mantenimiento y desarrollo.
15. La emisión de títulos de deuda que consiste en la identificación de las características y la forma en que los organismos operadores, los municipios y los

estados pueden emitir bonos para financiar el desarrollo de proyectos de infraestructura hidráulica.

16. Lograr la autosuficiencia financiera de los organismos operadores del agua y asociaciones de usuarios, mediante el apoyo para el establecimiento de esquemas tarifarios que permitan cubrir los costos de operación, mantenimiento y desarrollo.

17. Promover esquemas de participación de la Iniciativa Privada en la prestación de servicios del ramo, a través de la celebración de contrato con una dependencia o entidad pública, para apoyarla en la prestación de sus servicios, asumiendo los riesgos del proyecto y realizando las inversiones necesarias.

18. Que se de al D.F. el mismo tratamiento que a cualquier Entidad Federativa.

19. Desarrollar alternativas que propicien la participación de los inversionistas-productores, la banca comercial, y los recursos de los tres órdenes de gobierno, en proyectos de alto impacto económico, productivo y social, con un enfoque de sustentabilidad y administración de riesgos.

20. Que se mejoren los procesos para la ejecución de los recursos a través de una mejor coordinación entre órdenes de gobierno en la etapa de programación.

21. Incorporar esquemas de calificación de los proyectos establecidos por la Comisión Nacional del Agua, con la coordinación de los Estados y Municipios y la generación de bancos de proyectos en las Entidades federativas.

22. Que las dependencias de cualquier orden de gobierno, realicen las previsiones presupuestarias necesarias, para que cumplan de manera puntual con los pagos correspondientes por el uso del agua.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 11 a la 38 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Agua)

Estrategia Once: Orientar la gestión del gasto público de los tres ámbitos de gobierno hacia esquemas de calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia

Acciones

1. Formulación de Planes Estratégicos y Operativos, Anuales y Multianuales; Establecimiento de Nuevos Esquemas de Asignación, Seguimiento y Control Presupuestario; Introducción de Mecanismos de Medición del Desempeño; Implantación de Procesos para la Petición y Rendición de Cuentas; Desarrollo de Esquemas de Administración de Recursos Humanos, Basada en Niveles de Competencia y Desempeño; Existencia de Estructuras de Incentivos Individuales y Colectivos, con Carácter Selectivo; Establecer las Bases de la Operación en una Red Integral de Sistemas Automatizados (Sistema Integral de Información Financiera).

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 9 a la 15 del documento original de la Mesa I denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Procesos de Gasto Público)

4.2. Tema: Ingresos.

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Dar solución a los siguientes resultados obtenidos del diagnóstico elaborado: insuficiencia de los ingresos fiscales del país; dependencia excesiva de los derechos de hidrocarburos y sobrecarga fiscal a PEMEX; centralización de la política fiscal; limitación extraconstitucional de las facultades de las Entidades federativas; evasión y elusión importantes; y sistema fiscal con elementos innecesariamente complejos y costosos.

Estrategia Uno: Restituir potestades tributarias a los gobiernos locales

Acciones

1. Otorgar a las entidades federativas la potestad de gravar con un impuesto local a las ventas y servicios al consumo final con una tasa mínima del 3%, de la cual 2 puntos se destinarían a la Entidad y un punto a los municipios. Para crear el espacio necesario, se reduciría la tasa general del IVA de 15 a 12% y la tasa de frontera de 10 a 7%. De la recaudación bruta que se obtenga por la administración de este impuesto, el 80% se autoliquidará por cada entidad mientras que el 20% restante se concentrará a la Federación para su redistribución a las entidades federativas, en función de su coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones. Con los recursos redistribuidos conforme al punto anterior, que reciba cada entidad federativa, se integrarán fondos estatales de desarrollo social (combate a la pobreza), cuyo ejercicio será determinado en base a las prioridades estatales y municipales, bajo criterios y lineamientos establecidos por los Congresos locales, garantizando que el destino de los recursos no sea ejercido en gasto burocrático.

Esta medida afectaría la recaudación federal. A fin de compensar este efecto se sugiere, entre otras alternativas, revisar las tasas actuales de Impuesto al Valor Agregado, así como la lista de productos exentos, estableciendo mecanismos para compensar a los hogares de menores ingresos.

El impuesto a las ventas y servicios al consumo final podría ser de carácter federal en su aplicación inicial y posteriormente ser establecido como un impuesto local por los Estados.

2. Establecer un impuesto de carácter estatal, en forma cedular, para las personas físicas que obtengan ingresos por: salarios (respetando la exención constitucional a un salario mínimo), honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles, enajenación de inmuebles y actividades empresariales. Tendría una tasa única entre 2 y 5%, su base se homologaría a la base del ISR federal, del cual sería deducible. El impuesto que se propone, en su parte salarios, permitiría eliminar, en su caso, los impuestos sobre nóminas que actualmente tienen los Estados, con lo que se mejora la competitividad del Estado que haga la sustitución.

3. Establecer gradualmente derechos ecológicos estatales, en un marco de regulación federal para no desalentar la inversión, y siguiendo las recomendaciones del protocolo de Kyoto de la Convención de las Naciones

Unidas sobre el cambio climático. La imposición del derecho se complementaría con un mercado de bonos para reconocer y premiar a las empresas que avancen más rápidamente en la reducción de contaminantes. Así mismo, Eximir del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, a los vehículos que operan con motor de gasolina y a baja velocidad, con motor eléctrico, llamados comúnmente vehículos híbridos.

4. Abrir la posibilidad a loterías estatales, organizadas y operadas por los gobiernos de las entidades federativas, sin que ello restrinja la competencia del Congreso de la Unión en la regulación de juegos y sorteos ni vulnere la necesaria armonía que dicha regulación requiere en todo el territorio nacional.

(Las acciones 1, 2 y 3 se localizan en las páginas 5 a 7 y 14 a 15 del documento original de la Mesa de Análisis y Propuestas: Ingresos, denominado Propuestas Ejecutivas de la Mesa II Ingresos. La acción 4 responde a una inclusión del Consejo Directivo. La acción 1 tuvo modificaciones respecto del planteamiento de la Mesa, las cuales fueron aprobadas por el Consejo Directivo)

Estrategia Dos: Eficientar la Recaudación Nacional, dando incentivos para que las Entidades se encarguen fundamentalmente de la administración de las Personas Físicas.

Acciones

1. Invitar a las entidades federativas a participar en un programa para mejorar la recaudación de ISR e IVA de personas físicas. Sus aspectos fundamentales incluyen: es optativo y sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento; la recaudación seguiría operada a través del sistema bancario; las devoluciones seguirían operadas por el SAT; el excedente alcanzado sobre las metas predeterminadas se distribuiría entre la entidad y la federación en una proporción de 50-50; el incremento federal formaría parte de la RFP, la entidad enfrentaría costos por una recaudación inferior a la meta. De la recaudación que le correspondería a la Entidad una cantidad se entregaría a un fondo que se constituiría en BANOBRAS, destinado a cubrir las cantidades que tendría que resarcir la Entidad en aquellos casos en que la recaudación efectuada en su territorio, fuera menor a la meta de recaudación predeterminada.

(La anterior acción se localiza en las páginas 9 y 10 del documento original de la Mesa de Análisis y Propuestas: Ingresos, denominado Propuestas Ejecutivas de la Mesa II Ingresos)

Estrategia Tres: Fortalecer las Finanzas Municipales.

Acciones

1. Adoptar medidas para el *fortalecimiento de las finanzas de los municipios*, aprovechando las fuentes locales, en especial el impuesto predial y los ingresos por prestación de servicios municipales.

- a) Modernización del catastro, del registro público, y de los sistemas de recaudación municipal, con apoyo de una instancia federal, fundamentalmente para buscar financiamientos.
- b) Opción de depósito directo de las participaciones a los municipios que así lo soliciten y que cumplan con ciertas características de desarrollo.

- c) Eliminación de las exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del Artículo 115 Constitucional.

Artículo 115.-

IV.-.....

c).-Las leyes federales no limitarán la facultad de las Entidades federativas para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Para los efectos de las contribuciones a que se refiere el inciso a), sólo estarán exentos los bienes nacionales que a continuación se señalan:

1.- Las vías generales de comunicación, con sus derechos de vía.

2.- Las presas, canales, bordos y zanjas, para la irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, así como las obras realizadas para alumbrar las aguas del subsuelo.

3.- Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso común.

4.- Las pistas de los aeropuertos y los terrenos adyacentes necesarios para garantizar la seguridad de las aeronaves en el despegue y aterrizaje.

5.- Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

6.- Las servidumbres de paso o para la instalación de ductos de cualquier naturaleza, cables, torres o tuberías, constituidas a favor de la Federación, de sus organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, así como las instalaciones industriales que tengan dichos organismos o empresas, en este caso el suelo y la obra civil en la que se encuentren dichas instalaciones podrán ser objeto del impuesto predial.

7.- Los demás bienes de uso común que no estén concesionados y no cuenten con edificaciones, y en el caso de contar con ellas, dichas edificaciones y el suelo que ocupen podrán ser objeto del impuesto predial.

En el caso de los inmuebles históricos o arqueológicos se podrá deducir del impuesto predial a pagar, el importe de los gastos de restauración, conservación y mantenimiento, en los términos y condiciones que se establezcan mediante ley federal.

- d) Que los ayuntamientos cuenten con las facultades de aprobar, para cada ejercicio fiscal anual, sus tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores catastrales conforme a las bases normativas contenidas en las Leyes de Hacienda Municipal. Para tal efecto, los congresos de los estados establecerán en las Leyes de Hacienda Municipal, bases normativas municipales para el pago de contribuciones incluyendo los elementos de permanencia mayor como son: base, objeto y sujeto de cada contribución, así como los distintos conceptos de ingresos municipales, y los principios generales de procedimiento administrativo, garantizando los principios de igualdad, transparencia, audiencia y defensa y de legalidad, de acuerdo con la ley que para tal efecto deberán establecer las legislaturas de los estados.

De esta forma se da vida al concepto de ley de hacienda municipal y se introduce la potestad tributaria municipal en forma parcial, de tal manera que el órgano colegiado de gobierno municipal, apruebe anualmente mediante acuerdo de observancia general, que sustituye a las anteriores leyes de ingresos municipales: su presupuesto de ingresos, sus tablas de valores, cuotas y tarifas aplicables conforme a la Ley de Hacienda Municipal, la cual se limitará a establecer las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, confirmando desde luego la obligación de la autoridad municipal, en el ejercicio de esta atribución, de observar los principios de proporcionalidad y equidad, subsistiendo la facultad de las legislaturas en materia de cuentas públicas municipales y desde luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos con base en sus ingresos disponibles.

- e) Recomendar que los municipios apliquen las facultades que les confiere el artículo 115 constitucional en materia de servicios municipales y que hoy en día no se aplican plenamente.
- f) Incorporar la posibilidad de reelección de los presidentes municipales para facilitar el impulso de programas de mediano plazo, tales como la modernización del catastro.
- g) Que los municipios participen de los recursos provenientes de los excedentes petroleros en función del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

2. Lograr plena certeza jurídica para que las autoridades municipales puedan cobrar efectivamente el Derecho de Alumbrado Público (DAP), promoviendo e impulsando la Reforma Constitucional respectiva.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 10 y 11 del documento original de la Mesa de Análisis y Propuestas: Ingresos, denominado Propuestas Ejecutivas de la Mesa II Ingresos, La acción 2. fue agregada por el Consejo Directivo de la CNH el 01 de Julio a solicitud de la representación municipal, y se localiza en la página 22 del documento original de la Mesa IV. La acción 1 inciso g fue incorporada por acuerdo del Consejo Directivo)

Estrategia Cuatro: Fomentar la Inversión y Rendimiento de PEMEX y resarcir al Estado de Campeche por los que las participaciones que se le otorgan por petróleo no corresponden a la producción que se logra en el Estado.

Acciones

1. Adoptar un nuevo régimen fiscal para PEMEX y un nuevo modelo de gestión que le brinde la autonomía y flexibilidad financiera que la coloque en igualdad de circunstancias respecto otros contribuyentes y establezca los incentivos adecuados para la inversión.

El nuevo régimen fiscal constaría de tres derechos:

- a) Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos que gravaría la extracción de petróleo y gas natural distinguiendo la producción existente de la nueva producción. Estructura propuesta del Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos:

Estructura propuesta del Derecho sobre la Extracción de

Hidrocarburos		
	Petróleo	Gas Natural
Tasas para la producción existente	75%	15%
Tasa para la nueva producción	25%	10%
Exenciones	30 barriles diarios por pozo	1 millón de pcd por pozo de gas natural no asociado

- b) Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos que gravaría la diferencia entre el valor anual del petróleo y del gas natural extraído y las deducciones permitidas por el régimen con una tasa de 69%.
- c) *Derecho sobre Hidrocarburos para un Fondo de Estabilización* sujeto a un marco jurídico estable, una administración autónoma, principios de transparencia y definir su destino al pago de deuda y desarrollo de infraestructura, el cual se aplique en los años en que los precios de los hidrocarburos estén por debajo de la cantidad que se considere para el cálculo.

Que forme parte de la RFP la recaudación que se obtenga del derecho sobre extracción de hidrocarburos y del derecho ordinario sobre hidrocarburos; sin embargo como en la actualidad las entidades federativas no participan del actual derecho extraordinario, se propone que únicamente forme parte de la RFP, el 62% de los derechos primeramente citados.

A fin de aprovechar el potencial que brinda el nuevo régimen fiscal, se sugiere otorgar a PEMEX autonomía de gestión y mayor flexibilidad financiera a través de certificados de aportación patrimonial.

Para asegurar que al menos se mantengan los ingresos de la Recaudación Federal Participable de origen petrolero, PEMEX garantizará un crecimiento mínimo por año de 2005 a 2008 en su producción de hidrocarburos. Este crecimiento mínimo anual será tal que, al precio de referencia del crudo utilizado para fijar la tasa del Derecho sobre la Extracción de Hidrocarburos sobre crudo existente, los ingresos participables se mantengan en términos reales respecto a 2005. Esta disposición se establecerá en la Ley Federal de Derechos o en el ordenamiento jurídico que contemple el Nuevo Régimen Fiscal de los Hidrocarburos.

Adicionalmente a la garantía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos y las Entidades federativas establecen el compromiso de analizar de manera conjunta las implicaciones del nuevo régimen fiscal sobre: el comportamiento de los ingresos excedentes o sus análogos, definiendo y perfeccionando sus mecanismos de distribución a las entidades federativas, la aplicación del IEPS a combustibles, el impacto del organismo en las regiones productoras y los procedimientos para verificar la adecuada aplicación del esquema fiscal.

También se analizará un nuevo esquema de PEMEX, que asegure que sus recursos sean utilizados en forma transparente y eficiente.

2. Reconocer la aportación del estado de Campeche a la producción petrolera, por lo cual se le otorgará un trato preferencial en el Presupuesto de Egresos de la Federación adecuado a su circunstancia particular.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 7 a 9 del documento original de la Mesa de Análisis y Propuestas: Ingresos, denominado Propuestas Ejecutivas de la Mesa II Ingresos. La acción 1 tuvo modificaciones respecto del planteamiento de la Mesa, las cuales fueron aprobadas por el Consejo Directivo).

Estrategia Cinco: Impulsar la Simplificación Tributaria.

Acciones

1. Simplificar el Impuesto sobre la Renta de personas físicas, reestructurando la tarifa y homologando su base con la de seguridad social. Se recomienda una nueva tarifa aplicable a personas físicas estructurada en dos tramos, manteniendo libre de carga fiscal a los contribuyentes de menor ingreso, de manera que se opere una desgravación general que beneficie hasta el 80% de los trabajadores afiliados en el IMSS. Una tarifa más sencilla y la exención de un grupo amplio de trabajadores requiere de ampliar la base gravable. Se propone por ello eliminar exenciones que constituyen ingresos recurrentes o monetizables. A fin de avanzar en la simplificación se homologarían las bases del ISR, del IMSS y del Infonavit, para el cálculo del impuesto y las cuotas, respectivamente. Viable siempre y cuando se recupere la recaudación que se pierda, lo cual al menos parcialmente se puede obtener por mayor eficiencia del mismo impuesto.

2. Prever que en la franja fronteriza los REPECOS tengan un régimen diferente que les permita vender mercancías de importación.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 11 a 14 del documento original de la Mesa de Análisis y Propuestas: Ingresos, denominado Propuestas Ejecutivas de la Mesa II Ingresos)

4.3 Tema: Deuda Pública

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Mejorar el marco legal de la deuda pública, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles a estados y municipios y plantear soluciones definitivas a la problemática de los sistemas de pensiones de los servidores públicos.

Estrategia Uno: Impulsar la reconducción presupuestal y responsabilidad fiscal

Acciones

1. Adoptar reglas de reconducción presupuestal y de responsabilidad fiscal a fin de garantizar certidumbre presupuestal y la asignación más eficiente de recursos.
2. Impulsar la elaboración de planes de financiamiento del desarrollo estatales, que especifiquen los principales proyectos que la entidad planea realizar y sus fuentes de financiamiento.
3. Evaluar integralmente la legislación en materia de endeudamiento público, a fin de brindar las reglas preventivas y necesarias para evitar el sobreendeudamiento público y crear las condiciones a los municipios para que puedan acceder a mejores opciones de financiamiento. Integrar un sistema de registro de pensiones en la entidad federativa y municipios, con el propósito de determinar la presión que está ejerciendo el déficit actuarial sobre la deuda de estados y municipios, los cuales no son registrados en el total de pasivos contingentes del sector público. Generar un Modelo de Código Financiero para Estados y Municipios.

(Las anteriores acciones se localizan, respectivamente, en las páginas 4 y 12, del documento original de la Mesa III denominado: "Propuestas de la Mesa III Deuda Pública", y página 18 del documento original de la Mesa V Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria, denominado: "Formato de Presentación de Propuestas")

Estrategia Dos: Diversificar la oferta financiera y facilitación del financiamiento para Estados y Municipios

Acciones

1. Elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de estados y municipios y evaluar periódicamente, a través del Indetec, el avance en su aplicación.
2. Promover el otorgamiento de garantías parciales, que reducen el riesgo para los acreedores en general y, por ende, mejora las condiciones de acceso al crédito a Estados y municipios.
3. Promover la emisión conjunta de valores municipales, que permitiría a dos o más municipios aliar esfuerzos para acceder juntos al mercado de capitales.
4. Alentar la administración integral de riesgos en las entidades que permita mejorar su desempeño financiero, y con ello obtener mejores calificaciones por parte de las agencias independientes.
5. Replantear los apoyos de BANOBRAS, para que diseñe nuevos productos acordes con las necesidades actuales de los estados y municipios, en términos y condiciones financieras competitivos.

6. Crear fondos de garantía líquida, definiendo las reglas de acceso a éstos de manera que los municipios fortalezcan su hacienda y se fomente un mayor desarrollo institucional.

7. La necesidad de establecer normatividad que permita utilizar alternativas de garantías a los gobiernos locales con el fin de aprovechar las opciones que ofrece el mercado financiero.

(Las anteriores acciones se localizan, respectivamente, en las páginas 14, 36, 38, 41, 43 y 46 del documento original de la Mesa III denominado: "Propuestas de la Mesa III Deuda Pública", y página 41 del documento original de la Mesa VI denominado: Comisión técnica no. 4 Colaboración y Coordinación Intergubernamentales en Materia de Deuda Pública Propuesta Preliminar)

Estrategia Tres: Armonización los principios contables en el orden estatal y municipal.

Acciones

1. Armonizar los principios contables a nivel estatal y municipal a fin de garantizar transparencia y confiabilidad en comparaciones intergubernamentales.

(La anterior acción se localiza en la página 7 del documento original de la Mesa III denominado: "Propuestas de la Mesa III Deuda Pública").

Estrategia Cuatro: Efectuar Ajuste del Marco Legal,

Acciones

1. Modificar la Constitución Federal en su artículo 117, fracción VIII, con el fin de permitir el refinanciamiento de pasivos como uno de los propósitos de la deuda pública de los estados y municipios, y precisar el concepto de inversión pública productiva.

(La anterior acción se localiza en la página 6 del documento original de la Mesa III denominado: "Propuestas de la Mesa III Deuda Pública")

Estrategia Cinco: Reformar el marco jurídico de la Deuda del DF dentro de una reforma integral

Acciones

1. Realizar una revisión integral del marco jurídico del Distrito Federal en todos los ámbitos. En el caso particular del marco jurídico de la deuda pública del Distrito Federal, es necesario modificar los ordenamientos para que su tratamiento se oriente hacia una convergencia con el de las otras partes integrantes de la Federación.

(La anterior acción se localiza en la página 13 del documento original de la Mesa III denominado: "Propuestas de la Mesa III Deuda Pública")

Estrategia Seis: Integrar un Sistema Nacional de Pensiones

Acciones

1. Completar el diagnóstico y establecer un mecanismo institucional que le dé seguimiento a todos los sistemas de pensiones públicos.
2. Llevar a cabo un diagnóstico integral respecto a los pasivos que representan los sistemas públicos de salud
3. Crear un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) en base a cuentas individuales y con una Pensión Mínima Garantizada (PMG), de manera que sea capaz de garantizar la equidad y certidumbre en la pensión del trabajador al garantizar portabilidad y heredabilidad.

(Las anteriores acciones se localizan, respectivamente, en las páginas 48, 50 y 51 del documento original de la Mesa III denominado: "Propuestas de la Mesa III Deuda Pública")

4.4 Tema: Patrimonio Público

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Optimizar el aprovechamiento del Patrimonio Público en beneficio de la sociedad mexicana en general; identificar y establecer criterios para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público, así como generar criterios técnico jurídico que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial y el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.

Estrategia Uno: Eficientar la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación del patrimonio público

Acciones

1. Zona Federal Marítimo Terrestre. Modalidad 1.- Facultar a las Entidades federativas y a los Municipios para que asuman la administración, conservación y vigilancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y los terrenos ganados al mar. Todo lo anterior a través de convenios o acuerdos con la SEMARNAT y en los que participarían las Secretarías, de Marina (SEMAR), de Turismo (SECTUR) y de Comunicaciones y Transportes (SCT). Lo anterior atendiendo a un diagnóstico específico por cada entidad federativa.

Modalidad 2.- Creación de empresas mercantiles de participación estatal, municipal o mixtas (semejantes a las Administraciones Portuarias Integrales - API's), que tengan a su cargo la administración de la zona federal marítimo terrestre. Para ello, la SEMARNAT otorgaría concesión a cada Estado costero que lo solicite, Los recursos que se obtengan serán destinados al desarrollo sustentable de la ZOFEMAT.

2. Áreas Naturales Protegidas y Reservas Ecológicas. Celebración de convenios en donde se establezca con claridad un inventario a nivel nacional de las Áreas Naturales Protegidas y de las Reservas Ecológicas, con el fin de que la Federación, Estados y Municipios, establezcan cuáles de dichas áreas pueden ser administradas por los órdenes de gobierno correspondientes, manteniéndose los aspectos normativos en el ámbito federal.

3. Reformar el artículo 161 para facultar a la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenar a título oneroso o gratuito a los Estados y Municipios, los terrenos nacionales que se encuentren ubicados dentro de su jurisdicción, siempre y cuando éstos sean utilizados para fines de desarrollo urbano, reserva territorial o ecológica, teniendo éstos preferencia respecto de las solicitudes de enajenación presentadas por particulares. También pretende dicha reforma que los Estados y los Municipios puedan denunciar los terrenos presuntamente nacionales dentro de su jurisdicción, haciendo efectivo su derecho ante la SRA para que esta se los enajene a título gratuito u oneroso Infraestructura.

4. Puertos, Terminales y Marinas. Consiste en el desarrollo de Administraciones Portuaria Integrales (API) de participación estatal, municipal o mixtas que propicien el crecimiento de los puertos, terminales y marinas en beneficio de las

regiones respectivas mediante una efectiva participación en los órganos de dirección de los gobiernos estatales y municipales.

5. Aeropuertos. Consiste en el desarrollo de administraciones aeroportuarias integrales de participación estatal, municipal o mixtas, que propicien el desarrollo y crecimiento de la infraestructura aeroportuaria en beneficio de las regiones respectivas con la intervención de los tres órdenes de gobierno.

6. Patrimonio Cultural. Se propone la celebración de convenios de colaboración entre la SEP a través del INBA e INAH, con los Estados y los Municipios, para otorgarles participación en la administración de los inmuebles que se localicen dentro de su circunscripción, de aquéllos considerados como históricos, artísticos y arqueológicos, propiedad de la Nación, y que se encuentren administrados por estas dependencias, así como de los recursos económicos que de ella se generen.

7. Uso y Aprovechamiento del Subsuelo. Asegurar constitucionalmente la facultad de los Municipios para autorizar y otorgar licencias, con su respectiva contribución fiscal, para el uso y aprovechamiento del subsuelo, cuando éste se ubique dentro de la propiedad territorial de los Municipios, respecto del tendido de cables, gasoductos, oleoductos, entre otras ocupaciones distintas de la explotación y aprovechamiento de recursos naturales.

(Las acciones de la 1 a la 8 se localizan en las páginas de la 5 a la 15 del documento original de la Mesa IV, denominado "Propuestas Ejecutivas Mesa IV Patrimonio Público")

Estrategia Dos: Establecer medidas de control contable del patrimonio público

Acciones

1. Homologar conceptualmente los sistemas de identificación, registro y control de bienes que constituyen el patrimonio público, así como su valuación y el registro contable, para lo cual se integra un documento técnico. Lo anterior a través de: Modalidad 1.- Convenios de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para que cumplan con una metodología homogénea. Modalidad 2.- Promoviendo una modificación al marco legal en el que se establezca la obligatoriedad de los tres órdenes de gobierno, para aplicar de manera uniforme un sistema normativo registral y contable gubernamental. Creación de una instancia representada por un órgano concentrador de la información generada por los distintos actores de la administración del Patrimonio Público, con la posibilidad de que a la dirección de dicho órgano concurren representantes de los distintos órdenes de gobierno, sin que exista intervención o ingerencia alguna en el uso, aprovechamiento y disposición en el manejo del patrimonio de cada uno de los órdenes de gobierno e involucrados.

2. Integrar y mantener actualizado el inventario patrimonial nacional, su registro contable y administrativo, así como su vinculación con el registro público de la propiedad. Celebrar convenios de colaboración entre la federación, estados y municipios, a fin de incorporar un marco jurídico estatal y municipal en materia de regulación del patrimonio. Implementar un sistema de información para el control administrativo y registro contable del patrimonio que tenga como finalidad la protección del patrimonio y la transparencia en su uso y destino. Realizar las

ajustes necesarios a fin de que los municipios y estados donde se encuentren reservas territoriales, puedan beneficiarse de la administración sobre la conservación, uso y explotación de los recursos que de ella deriven, con el propósito de fomentar el desarrollo sustentable de las zonas.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 16 y 17 del documento original de la Mesa IV, denominado "Propuestas Ejecutivas Mesa IV Patrimonio Público", y en las páginas 20 y 21 del documento original de la Mesa V, denominado "Formato de Presentación de Propuestas")

Estrategia Tres: Mejorar el régimen jurídico del patrimonio público

Acciones

1. Se propone reformar el artículo 116 constitucional para que la Federación, los Gobiernos de las Entidades federativas y de los Municipios, en los términos de ley, suscriban convenios con el fin de coordinar la administración total o parcial de los bienes nacionales que establezcan mediante acuerdos administrativos, dichos acuerdos permitirán que los derechos y aprovechamientos que se deriven de dicha administración se apliquen en obras de desarrollo urbano y ecología en los lugares en que se localizan los mencionados bienes nacionales.
2. Se plantea la adecuación al artículo 132 constitucional, a través del cual expresamente se faculte al Congreso de la Unión, a los Congresos locales y a los Ayuntamientos para legislar y normar respectivamente en materia de bienes muebles e inmuebles. Además, se establezcan las previsiones que en materia de inventario, registro público y contable deben considerarse al emitir la normatividad, todo esto con el fin de que los tres órdenes de gobierno tengan leyes claras y debidamente articuladas para lograr una adecuada administración del patrimonio público.
3. Se prevea en el artículo 132 constitucional la emisión de una Ley de Coordinación para establecer las bases de ordenamiento del patrimonio público.
4. El Gobierno Federal, las entidades federativas, y los municipios de la República, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes necesarios para el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución y las leyes les confieren. El Patrimonio Nacional será administrado por los diferentes órdenes de gobierno dentro del ámbito de sus competencias. Las entidades federativas y los municipios, participarán conjuntamente con el Gobierno Federal, en la administración integral del Patrimonio Nacional, en términos de la ley que expida el Congreso de la Unión. El Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios contarán con un registro de los bienes que integren su patrimonio debiendo garantizar el derecho a la información sobre el Patrimonio Público conforme a lo preceptuado en esta Constitución.

(Las anteriores acciones 1 a la 3 se localizan en las páginas de la 24 a la 27 del documento original de la Mesa IV, denominado " Propuestas Ejecutivas Mesa IV Patrimonio Público", y la acción 4, en las y en las páginas 1 a 27 y del "Proyecto de Decreto de la Propuesta" del documento original de la Mesa VI denominado: Comisión Técnica 6 del Diseño de Bases de Propuestas para el Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales. Anteproyecto de reforma.)

4.5 Tema: Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria.

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos, bajo condiciones de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia.

Estrategia Uno: Modernizar y efficientar los sistemas de recaudación

Acciones

1. Unificar intergubernamentalmente códigos y registros de personas y sociedades. Diseño de un programa conjunto con el Registro Nacional de Población (RENAPO) fortaleciéndolo con la universalización de la CURP en todo trámite gubernamental.
2. Integrar una plataforma compartida para actividades de registro. Actualizar el padrón de contribuyentes, a través de la técnica censal en viviendas, establecimientos y ambulante de todo el país, a fin de convertirlo en un sistema registral completo, confiable y universal (Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes, PAR); operación del RFC de pequeños contribuyentes por parte de las Entidades federativas; estandarizar domicilios; y condicionar autorizaciones y beneficios diversos a la regularización de contribuyentes en el padrón.
3. Normalizar la información base de Municipios, Entidades federativas y Federación para la toma de decisiones. Dar viabilidad a la compatibilidad o capacidad de infraestructura informática entre las entidades federativas y municipios para poder conectarse a los sistemas de información del SAT vía Internet mediante una contraseña y, en contrapartida, establecer los mecanismos para que el SAT pueda acceder a la información contenida en las diversas bases de datos de Estados y Municipios.
4. Modernizar los sistemas de recaudación municipal. Mediante diversas acciones, entre otras: En materia de Agua Potable adecuar las tarifas del costo operativo. Actualización de las tablas de valores catastrales. Sistematizar el control de obligaciones tributarias. Implementar programas de recuperación de cartera vencida y de verificación de eficiencia recaudatoria. impulsar mediante ley, un mínimo de eficiencia recaudatoria. Homologar el marco jurídico de la Hacienda Pública Municipal. Formular un modelo de Código Financiero. Descentralizar el catastro a municipios.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 7 a 11 del documento original de la Mesa V denominado Formato de Presentación de Propuestas Mesa V Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria)

Estrategia Dos: Modernizar el ejercicio del gasto público y los procesos presupuestarios

Acciones

1. Reforma de la Gestión del Gasto Público hacia un enfoque a resultados. a) Institucionalizar el establecimiento de objetivos, metas y estrategias, vinculadas a los Planes de Desarrollo. b) Desarrollar esquemas de evaluación del desempeño de la gestión pública. c) Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 15 y 16 del documento original de la Mesa V denominado Formato de Presentación de Propuestas Mesa V Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria)

Estrategia tres: Promover la profesionalización, capacitación y servicio civil de carrera

Acciones

1. Profesionalización del Servicio Público con base en un enfoque de recursos humanos por competencias y énfasis en el servicio profesional de carrera. Establecer una guía general para desarrollar un modelo de profesionalización en los gobiernos estatales y municipales.
2. Profesionalización del recurso humano de las administraciones públicas.

(Las anteriores acciones se localizan en la página 21 del documento original de la Mesa V denominado Formato de Presentación de Propuestas Mesa V Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria)

Estrategia Cuatro: Aplicar modelos e instrumentos de modernización y simplificación orientados a la atención ciudadana en el ámbito hacendario de los tres órdenes de gobierno.

Acciones

1. Metodología de Instrumentación de las Herramientas de Simplificación Regulatoria (HSR's) en Estados y Municipios. Implementar instrumentos para la modernización y simplificación regulatoria en Estados y Municipios.
2. Implementación de modelos de atención y gestión ciudadana en vinculación-gobierno federal, estatal y municipal.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 22 a 24 del documento original de la Mesa V denominado Formato de Presentación de Propuestas Mesa V Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria)

4.6 Tema: Colaboración y Coordinación Intergubernamentales.

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental en el marco del renovado federalismo, que incluya los campos del ingreso, gasto, deuda y patrimonio; que coadyuve a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y municipios; a reducir los costos de transacción en el sistema de la hacienda pública en su conjunto, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar el impacto económico y social.

Estrategia Uno: Redefinir fórmulas y normatividad de fondos de participación

Acciones

1. La Federación debe participar de los productos relacionados con bienes o bosques nacionales, cuando estas se establezcan.
2. Reformas al esquema actual de distribución del FGP. Incluir otras variables económicas para la distribución de la segunda parte del FGP, que permitan fortalecer el componente resarcitorio del mecanismo de distribución (dinámica de asegurados al IMSS, aportaciones por entidad al SAR, etc.), así como otras variables referidas a ingresos propios o federales coordinados, con el objeto de que se reflejen en los asignables el esfuerzo fiscal de las entidades federativas.
3. Respecto del Fondo de Fomento Municipal, fortalecer las mediciones del esfuerzo recaudatorio respecto de las variables asignables.
4. Considerar el periodo de vigencia de la encuesta, conteo o censo de población, entre otras la encuesta de empleo, para determinar la variable de población con que se distribuye la primera parte del FGP, así como seguir estudiando otras alternativas de medición de la población.
5. Vinculación de las Bases Especiales de Tributación (BET) a la Recaudación Federal Participable (RFP). Se propone que el monto que se distribuye vía las BET se reexpresen como la proporción que guardaban en la RFP actualizada desde 1991, debido a que el comportamiento económico y las mejores prácticas de recaudación en el país durante los últimos años, se han reflejado en una tasa de crecimiento de la RFP superior a la inflación.
6. Revisar la actual distribución de los recursos transferidos a los municipios por cuyo territorio se exportan mercancías o petróleo, referidos en las fracciones I y II del artículo 2º A de la Ley de Coordinación Fiscal.
7. Se propone crear en ley un fondo especial con los recursos que se obtengan de los excedentes en ingreso, derivados de mayores recursos obtenidos en ejercicios fiscales donde los precios internacionales del petróleo de exportación, así como otros ingresos, superen la estimación de la Ley de Ingresos de la Federación, de tal manera que no haya incertidumbre si lo aprueba o lo rechaza el legislativo, y esté institucionalizado en alguna ley ordinaria. De esta manera, para que no haya afectación a las haciendas públicas de los órdenes de gobierno, se propone que se mantengan, por lo menos, los mismos términos del artículo 23 fracción I inciso j del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. Esta propuesta reconoce la

necesidad de fortalecer la inversión en infraestructura en PEMEX y al mismo tiempo recomienda mayor transparencia y rendición de cuentas en sus finanzas.

8. Establecer o crear una metodología que permita conocer la integración de la recaudación federal participable de recursos petroleros y no petroleros, así como de los excedentes de ingresos.

9. Las autoridades hacendarias deben proporcionar a las entidades federativas y a los municipios la información periódica disponible sobre la recaudación.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 39, 42, 43, Y 44 del documento original de la Mesa VI denominado: Desarrollo de las propuestas de la comisión técnica 1“Sistema de Distribución de Participaciones Federales”)

Estrategia Dos: Rediseñar el sistema de colaboración administrativa en materia fiscal federal a fin de lograr una mayor y más amplia participación por parte de los gobiernos locales y con ello, una distribución de los ingresos federales coordinados más eficiente entre los tres órdenes de gobierno.

Acciones

1. Acciones para incrementar la Recaudación Federal Participable RFP. Se propone que las entidades y municipios colaboren en el esfuerzo fiscal del gobierno federal, a través del establecimiento de metas recaudatorias respecto a la recaudación de ingresos coordinados, estableciéndose incentivos por los excedentes sobre la meta. Esto propiciaría ingresos adicionales para las entidades federativas y municipios que rebasen las metas, contribuyendo a la ruptura del efecto “suma cero”.

2. En materia de colaboración administrativa respecto del IVA e ISR, las entidades federativas y los municipios establecerán metas de recaudación consensuadas para que sean alcanzadas por los municipios, operando con un sistema de premios por eficiencia o retiro de la colaboración por ineficiencia.

3. En materia del ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones fiscales federales, relacionadas con el IVA, ISR, IEPS y el IMPAC, se propone uniformar los incentivos por colaboración, a fin de que sean del 100% de los ingresos efectivamente recaudados, en los cuatro conceptos tributarios. La propuesta que antecede contribuirá a fortalecer los ingresos de las entidades federativas y a estimular su actuación en el combate de la evasión y elusión fiscal

4. Reforma artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.- El Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades adheridos al SNCF, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos, que comprenderán funciones de registro federal de contribuyentes, administración, recaudación, comprobación, defensa del interés fiscal e intervención en juicio en todas sus etapas, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las Entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.

5. Adiciones Art. 198 y 248 del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que las entidades federativas y los municipios que realicen funciones derivadas de la administración de ingresos federales, puedan intervenir en juicio e incluso para comparecer en el procedimiento relativo al recurso de revisión.

6. Sustituir el actual Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, por un convenio marco que comprenda todas las posibles materias de colaboración entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso con los municipales, así como su regulación general.

En este convenio se establecerán las bases generales a delegar, toda vez que la regulación específica se estipulará en los anexos. Las materias genéricas de colaboración que se insertarían en el Convenio de Colaboración, serían:

1.1. Administración de impuestos;

1.2. Administración de derechos;

1.3. Recaudación y cobro de multas federales no fiscales; y

1.4. Ejercicio de facultades específicas concedidas por las leyes federales a las autoridades fiscales de la Federación.

7. En materia del IVA, ampliar la cobertura de la colaboración administrativa, hasta incluir funciones de administración integral por parte de las entidades, en un proceso gradual cuidadosamente diseñado y se fortalezca la colaboración administrativa horizontal entre entidades federativas. Se recomienda iniciar un proceso de análisis para que en un plazo aproximado de cinco años, el IVA se pudiese transferir la administración integral a las entidades federativas, con las características siguientes, entre otras:

I.- Será optativo para las entidades que deseen colaborar en su administración y tengan la capacidad para hacerlo en forma eficiente.

II.- El Servicio de Administración Tributaria (SAT), determinará los requerimientos que deberían satisfacer las entidades federativas para garantizar una administración eficiente, mismos que serían aprobados por su Consejo de Administración.

III.- Las funciones de administración incluirán las relativas a: Registro Federal de Contribuyentes, control de obligaciones, control de créditos, recepción de pagos, notificación y cobranza, devoluciones, autorización de pago a plazos o en parcialidades en los términos del Código Fiscal de la Federación, calificación y autorización de garantías del interés fiscal y asistencia al contribuyente.

IV.- Las funciones de fiscalización incluirán la programación de actos de fiscalización y la determinación de contribuciones omitidas e imposición de sanciones.

V.- Las funciones jurídicas incluirán: resolución de recursos administrativos, comparecencia a juicio respecto de las propias resoluciones emitidas por la entidad, incluso en materia de amparo directo y el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito; resolución de consultas y atribuciones para hacer efectivas las garantías del interés fiscal, para lo cual se acordó proponer que se reformen los artículos 198, fracción III del Código Fiscal de la Federación.

VI.- La delegación de las funciones incluirá a todos los contribuyentes, con las únicas excepciones del IVA proveniente del comercio exterior y del generado por PEMEX.

VII.- La normatividad seguirá estando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de las entidades en su diseño.

VIII.- Se establecerán metas recaudatorias a las entidades federativas participantes en la colaboración, bajo la base del monto recaudado el año inmediato anterior, actualizado con el crecimiento del Producto Interno Bruto

Nacional del año en curso, el cual se obtendría de la estimación prevista en los Criterios Generales de Política Económica que emite el Ejecutivo Federal que se ajustaría con el crecimiento observado del Producto Interno Bruto real obtenido.

Del excedente que se obtuviera respecto de la meta recaudatoria, las entidades se autoliquidarán el 50%, una vez que se conozcan los resultados del ejercicio y, en caso de no alcanzarse la meta recaudatoria durante dos años consecutivos, se retiraría la colaboración administrativa a la entidad federativa correspondiente.

8. En materia del ISR, la delegación gradual por regímenes, de facultades a las entidades federativas en forma integral respecto de las personas físicas, a que se refiere el Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a excepción de aquéllas que reciban ingresos del Capítulo I del mencionado Título de la Ley, denominado “de los ingresos por salarios y en general por las prestación de un servicio personal subordinado” con las características siguientes, entre otras:

I.- Será optativo para las entidades que deseen colaborar en ella y tengan la capacidad para hacerlo en forma eficiente.

II.- Se otorgará a las entidades federativas que se sumen a este esfuerzo de colaboración, un incentivo económico por el equivalente al 50% de la recaudación que se obtenga por concepto del impuesto, actualización y recargos, así como el 100% en multas y gastos de ejecución, excepto en aquellas materias en donde el incentivo económico esté determinado por la ley y en todo caso, respetando los acuerdos vigentes en la actualidad en donde el incentivo es mayor, como en el caso de los pequeños contribuyentes.

III.- Los contribuyentes presentarán sus declaraciones y pago total del impuesto en la entidad federativa en donde tengan su domicilio fiscal, con excepción de las retenciones que les hagan en otras entidades federativas por las diversas obligaciones fiscales que pudiese tener.

IV.- Se establecerán metas anuales de crecimiento en la recaudación, consensuadas entre la entidad federativa y la Federación.

Con el fin de evitar que algunas entidades pudieran incurrir en el incumplimiento a dichas metas recaudatorias en forma recurrente y que con ello se afecte los ingresos de todas las entidades federativas y del propio gobierno federal, resulta preciso diseñar algún mecanismo de sanción.

V.- Los municipios deben participar activamente en la administración del impuesto para elevar el nivel de cumplimiento oportuno y correcto por parte de los contribuyentes y aumentar la recaudación. En tal sentido se determinó que se les incluya en esta delegación de funciones, respecto de los pequeños contribuyentes del ISR. Con la posibilidad de denegar la facultad en caso de incumplimiento de los estados. En tal sentido se determinó que se les incluya en esta delegación de funciones, respecto de los pequeños contribuyentes del ISR, los cuales podrán ser administrados en su totalidad por los Municipios que deseen hacerlo y tengan la capacidad para ello, a través de la firma de convenios de colaboración entre éstos y los gobiernos estatales.

9. El Registro Federal de Contribuyentes se incluirá dentro del esquema de colaboración, cuando se tenga la infraestructura tecnológica; en caso contrario, esta función quedará fuera del convenio respectivo. La incorporación de los municipios a este esquema de colaboración, será en forma gradual en el tiempo y

de forma casuística, con base en las capacidades institucionales de los municipios, mismas que serían determinadas por la Entidad Federativa.

10. Se propone adicionar a la operación actual la obligación para la SHCP y las entidades federativas, de acordar conjuntamente la planeación, programación, normatividad y evaluación del Impuesto al Activo.

11. Efectuar las reformas legales necesarias para garantizar una mayor efectividad en la recaudación de las multas federales no fiscales y elevar el beneficio económico a los Municipios.

12. En materia de la vigilancia y control de obligaciones, las entidades federativas que tengan la capacidad, puedan asumir hasta el 100% de la vigilancia de obligaciones fiscales federales, con excepción de los grandes contribuyentes, así como para elevar el incentivo por colaboración a las entidades federativas, del 50% al 100% del impuesto, actualización, recargos, multas, honorarios por notificación y gastos de ejecución.

13. En materia de derechos federales, se concluyó que conceptos previstos en la Ley Federal de Derechos en los que los municipios, tienen posibilidades de ejercer las funciones recaudatorias con mayor eficacia y eficiencia. Delegar mediante convenio las facultades recaudatorias a los Municipios, de los derechos en materia de áreas naturales protegidas, puertos, pesca deportiva, registro nacional de turismo, aeropuertos y ZOFEMAT.

14. Modificar la Ley Federal de Derechos para establecer la posibilidad de dar destino específico a los ingresos derivados de los distintos conceptos de derechos que sean objeto de convenio con los gobiernos estatales y municipales.

15. Otorgar a los municipios en calidad de incentivo en la totalidad de derechos que se incluyan en la colaboración administrativa, el 100% por concepto de multas y de gastos de ejecución que recauden.

16. En tenencia se propone adicionar a la operación actual, la celebración de convenios de colaboración horizontales entre las entidades federativas, como una medida para otorgar competencia a las entidades en el cobro del impuesto respecto de vehículos que circulan en forma permanente con placas de otras entidades.

17. Asegurar la participación de los municipios en las labores de verificación y vigilancia del cumplimiento en el pago de Tenencia, mediante una modificación a la LCF y de impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, que condicione la participación de éstos en el producto de la recaudación, a la colaboración en las funciones señaladas.

18. En facultades de comprobación relacionadas con el comercio exterior se requiere instituir la colaboración horizontal, y asegurar la participación operativa conjunta de los tres órdenes de gobierno.

19. Modificar Art. 72 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, para que el monto de honorarios por notificación de requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se establezca en unidades de salario mínimo diario vigente del Distrito Federal.

20. Complementariamente se propone, que el texto actual del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación a partir de 2005 no condone en ley los créditos fiscales hasta por el equivalente a 2,500 Unidades de Inversión (UDIS) sino que se

regrese al texto que estuvo vigente en la Ley de Ingresos de la Federación en 2002.

21. Se propone adicionar a la operación actual la obligación para la SHCP y las entidades federativas, de acordar conjuntamente la planeación, programación, normatividad y evaluación del IEPS.

(Las anteriores acciones se localizan en la página 39 del documento original de la Mesa VI denominado: Desarrollo de las propuestas de la comisión técnica 1 "Sistema de Distribución de Participaciones Federales" y en las páginas 13 A 24 y; 29 A 31 del documento original de la Mesa VI denominado: Nuevo modelo de colaboración administrativa en materia fiscal de la Comisión Técnica 2 "Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal")

Estrategia Tres: Rediseñar y fortalecer el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público, para que tome en cuenta las diferencias en capacidades fiscales y necesidades de los tres ordenes de gobierno, así como asegurar la coherencia de objetivos de los programas con la eficiencia del gasto público.

Acciones

1. Promover a través de las autoridades federales y estatales, talleres para las autoridades municipales en donde se informe de los programas y recursos y la manera de acceder a ellos, así como las reglas de operación de los mismos.

2. Obligación de las dependencias ministradoras de informar con precisión y oportunidad, las variables, bases de datos y mecánicas de cálculo utilizados para la distribución de los recursos.

3. La información deberá ser publicada en el órgano oficial de difusión y página de Internet de cada orden de gobierno, en un medio que permita su uso estadístico. Se determinarán una serie de requisitos mínimos de información que faciliten la transparencia y la evaluación de impacto de las transferencias con la participación de los tres órdenes de gobierno. Adicionalmente, se acordaría entre los órdenes de gobierno a través de un mecanismo por definir, una clasificación económica del gasto. Los formatos y lineamientos para la publicación de la información serán uniformes y obligatorios en todo el país. La información deberá entregarse a la autoridad competente.

4. Todas las transferencias vía convenio deberán formalizarse durante el primer bimestre del año. Desarrollar mecanismos más flexibles y que, en la medida de lo posible, eviten la necesidad de firmar anualmente los convenios (uso de anexos).

5. En particular, se propone que los recursos asignados a través del FAM se reasignen entre los fondos a los que corresponda la función de financiar: los fondos para el desarrollo social (asistencia social) y educación (infraestructura educativa).

6. Priorizar rubros de gasto de acuerdo con su impacto y desarrollar mecanismos para incentivar el gasto en los mismos.

7. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo de la evaluación de los fondos de política social, en términos de la Ley general de Desarrollo Social, la Ley General de Educación y la Ley General de Salud, y demás normatividad aplicable. Para las evaluaciones de impacto de los demás fondos (que no son de carácter social) se deberá diseñar un mecanismo

que garantice que estas se lleven a cabo. Las evaluaciones deberán seguir pautas metodológicas estrictas que garanticen su validez científica, y en su elaboración participarán instituciones académicas y de investigación independientes.

8. Ante la falta de incentivos para promover la eficiencia en el ejercicio de los recursos, se propone introducir en las fórmulas de asignación de recursos, un esquema de compensación, que introduce incentivos para que efectivamente se abatan los rezagos, ya sea en materia de educación, salud, infraestructura básica, desarrollo metropolitano, o superación de la pobreza.

9. Esclarecimiento, y en su caso redefinición, de las competencias de cada orden de gobierno así como los instrumentos para su financiamiento.

10. Reglamentar el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), incluyendo a aquellos a nivel estatal, municipal o regional.

11. Desarrollar y fortalecer esquemas como los Plandesoles que permitan desarrollar estrategias conjuntas y sinergias en el gasto realizado por los tres órdenes de gobierno.

12. Incluir una limitante legal que prohíba expresamente la transferencia de responsabilidades de gasto entre órdenes de gobierno sin la correspondiente transferencia de recursos necesarios para el financiamiento de las mismas.

13. Para los fondos que correspondan, utilizar transferencias complementarias que generen incentivos (esquemas de concurrencia de recursos con corresponsabilidad variable) para financiar acciones específicas relacionadas con objetivos de política pública (la tasa de corresponsabilidad puede variar dependiendo de los rubros que se desee favorecer, por considerarlos más importantes desde el punto de vista social y económico).

14. Incluir un mecanismo que promueva un eficiente desempeño de los recursos. Se sugieren tres mecanismos: a) A través de un indicador de desempeño en las fórmulas, b) Flexibilización de las etiquetas del gasto dependiendo del desempeño y c) A través de un nuevo fondo por desempeño (no implica recursos adicionales). Este fondo estaría dentro del techo asignado conforme el avance registrado en el cumplimiento de los objetivos de los Fondos etiquetados y mejora en los indicadores respectivos, se tendrá acceso a un fondo adicional flexible que compense la disminución en los recursos obtenidos por esos fondos etiquetados.

15. Introducir un componente de compensación dentro de los mecanismos de asignación de recursos para eliminar el incentivo contrario al buen desempeño y, con ello, promover la eficiencia en el gasto.

16. Para cada fondo deberá existir una fórmula única, explícita, transparente y objetiva.

17. Hacer explícitos en la legislación los criterios de distribución y asignación de fondos y recursos para el gasto coordinado.

18. Distinguir con claridad los objetivos y mecanismos de los distintos tipos de transferencias: compensatorias (con o sin objeto definido), y resarcitorias o niveladoras (sin objeto definido).

19. Definir la naturaleza de los recursos que se transfieren según el tipo de transferencias y en consecuencia las disposiciones de naturaleza presupuestal que deben ser aplicadas para el ejercicio de los mismos.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 3 a 10 y 20 del documento original de la Mesa VI denominado: Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto)

Estrategia Cuatro: Fortalecer el federalismo de la hacienda pública promoviendo, en un ámbito de colaboración intergubernamental, para que los distintos órdenes de gobierno tengan mejor acceso a fuentes de financiamiento, que garanticen finanzas públicas sanas.

Acciones

1. Implementar un sistema que permita a cualquier orden de gobierno conocer la información sobre el origen y el destino de los recursos crediticios. Cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), deben tener muy bien definidas sus atribuciones y responsabilidades, ya sea para generar información, alimentar oportuna y verazmente la base de datos, operar y administrar el sistema, desarrollarlo, etc. Y para garantizar este proceso de corresponsabilidad, coordinación y colaboración, debe respaldarse mediante acuerdos, convenios, leyes, manuales y todo documento oficial que cumplan los integrantes del SNCF. Las características técnicas del Sistema, deben contener información nacional integral y desagregada por orden de gobierno, de mínimo los cuatro últimos ejercicios fiscales como se propone a continuación: a) Cumplir con los lineamientos establecidos en el Marco Jurídico correspondiente. b) Que contenga las cifras que permitan conocer el perfil de las Deudas Locales, Directas e Indirectas, incluidas las bursátiles, las cuales deben contener: Datos del Crédito; Condiciones Financieras; Autorizaciones para Contratación; Datos del Fideicomiso o Mecanismo de Pago; y Datos de los registros de Deuda Pública en los tres ordenes de gobierno. c) La información de los órdenes de gobierno incluya de manera explícita los pasivos circulantes.

2. El establecimiento de reglas específicas que delimiten la contratación de endeudamiento de corto plazo destinado a cubrir necesidades urgentes de liquidez.

3. El papel de la Banca de Desarrollo como agente colocador de Financiamiento Público Local, mediante conferir atribuciones para la Toma de Decisiones a las Delegaciones, eficientar los procesos de otorgamiento de financiamiento, adoptar medidas y acciones para que la banca de fomento mejore su eficiencia y otorgue financiamiento en mejores condiciones de plazo y tasa a gobiernos locales y se otorgue un trato diferenciado en función de la calificación de riesgo de los gobiernos locales, así como una mayor representación de los Estados y Municipios en los Consejos Consultivos.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 11 a 39 y 40 a 47 del documento original de la Mesa VI denominado: Comisión técnica no. 4 Colaboración y Coordinación Intergubernamentales en Materia de Deuda Pública Propuesta Preliminar)

Estrategia Cinco: Redefinir la estructura actual del sistema nacional de coordinación fiscal para transformarlo en un sistema nacional de la hacienda pública en el que participen los tres órdenes de gobierno.

Acciones

1. Que la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, sea el órgano a través del cual se definan los criterios y políticas para el funcionamiento de un nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, así como para su evaluación, y la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios se encargue de darle seguimiento a esos criterios y políticas que deben atenderse en la operación del Sistema.

2. Que se incorporen expresamente como facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, entre otras, las siguientes:

a.- Evaluar el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria y proponer las medidas correctivas. Actualmente no está prevista esta facultad en la Ley de Coordinación Fiscal.

El ejercicio de esta función implicaría la existencia de Comisiones Permanentes de Evaluación, apoyadas por el Indetec.

b.- Participar con el gobierno federal, en el diseño de políticas, estrategias y programas nacionales propios del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

c.- Participar conjuntamente con el gobierno federal en los trabajos de formulación de propuestas de reformas a la legislación hacendaria, de deuda pública, patrimonio, etc, materia del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

3. Que la Reunión Nacional se encuentre integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los responsables de las haciendas públicas de cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal, los titulares de las Dependencias del Gobierno Federal relacionadas con la descentralización del gasto, y, con tres representantes de las haciendas públicas de los municipios del país. Así como el establecimiento de mesas de trabajo para el análisis de tópicos municipales con la participación equitativa de los municipios en la Comisión Permanente, en función de su tamaño, y en los Grupos Técnicos y de Trabajo correspondientes.

4. Dada las nuevas funciones y estructura de la Reunión Nacional, se propone que sesione dos veces al año de manera ordinaria y sólo de forma extraordinaria cuando las necesidades de sus atribuciones así lo ameriten. Se pretende que en la segunda de las reuniones ordinarias se definan las políticas y criterios de operación del Sistema.

5. Estas reuniones podrían tener una duración de dos o tres días, con funcionarios de primer nivel de los tres órdenes de gobierno, con permanencia completa y cuyo tema fundamental sea precisamente la evaluación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria y la definición de políticas y estrategias a nivel nacional.

6. En cuanto a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, se propone redefinir su operación y atribuciones, bajo las siguientes características generales:

a.- Fortalecerlas, desde el punto de vista jurídico.

b.- Impulsar y fortalecer a la Comisión Permanente para que responda a los requerimientos de funcionamiento del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria.

c.- Precisar las reglas de representación y alcances tanto de los integrantes como de las decisiones que se tomen en las sesiones de la Comisión Permanente.

Derivado de lo anterior, se proponen como funciones primordiales, entre otras, las siguientes:

I.- Llevar el seguimiento en la aplicación y ejecución de los criterios y políticas que determine la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, para la operación

del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, para someter los resultados a la evaluación de la propia Reunión.

II.- Llevar el seguimiento de los acuerdos tomados en la Reunión, hasta su cumplimiento.

III.- Interpretar las disposiciones reglamentarias del funcionamiento de los organismos del Sistema.

IV.- Crear las comisiones o grupos de trabajo que estime necesarias, con carácter temporal y específico para cada tema específico, así como supervisar su funcionamiento y atención diligente de los temas que se les encarguen, para disolverlos una vez cumplidos sus fines.

V.- Establecer las medidas necesarias que le permitan vigilar la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, y el pago que cada una de las Entidades efectúe a sus correspondientes municipios.

VI.- La creación de grupos o comisiones para la atención de los problemas de la operación en el Sistema de Coordinación, se propone sea con carácter temporal y específico para cada tema. No se considerarán aquellas funciones que son competencia expresa de las dependencias oficiales responsables de su solución.

7. Se propone mantener la existencia de la Junta de Coordinación Hacendaria, pero redefiniendo sus facultades a fin de que los dictámenes que emita tengan un seguimiento y efectos preventivos y correctivos, en y ante las dependencias que procedan. Se propone precisar el tiempo de interposición del recurso de inconformidad contra violaciones al Sistema de Coordinación.

8. Se redefinen obligaciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Indetec. Respecto del Indetec, se propone que la ley prevea el mecanismo de financiamiento estable y oportuno de su presupuesto y el apoyo institucional por parte de los integrantes del Sistema. Este presupuesto será financiado por los tres ámbitos de gobierno, en razón de ser un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria. Que su función primaria sea la de llevar a cabo los análisis de la información generada dentro del Sistema Nacional de Información, para que en coadyuvancia de la Comisión Permanente y de la Reunión Nacional, de Funcionarios Hacendarios, se evalúe el funcionamiento del mismo Sistema.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 15 a 22 del documento original de la Mesa VI denominado: Propuesta preliminar que se presenta a la mesa vi de colaboración y coordinación intergubernamentales, de la convención nacional hacendaria, Comisión Técnica 5. Organismos del Sistema Nacional de Coordinación)

Estrategia Seis: Promover la sistematización en el orden Constitucional de las bases para la distribución correspondiente a cada ámbito de gobierno en todas las materias de la Hacienda Pública.

Acciones

1. La Federación y las entidades federativas, en los términos de ley, podrán convenir entre ellos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. También se podrán celebrar convenios para que una entidad federativa colabore, exclusivamente en el ámbito administrativo, con otra u otras

entidades en el ejercicio de sus funciones y servicios públicos (Artículo 116, Fracción VII Constitucional).

2. Las leyes federales no limitarán las facultades de las entidades federativas y municipios ni establecerán exenciones de contribuciones locales.

3. Las entidades federativas administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los ingresos derivados de sus contribuciones; así como de las participaciones derivadas de las contribuciones federales, y los demás que las leyes establezcan. Revisar el documento original sobre municipios.

4. Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas al orden federal, se entienden reservadas a las Entidades federativas.

5. La Federación, las Entidades federativas y los Municipios, concurrirán, entre otras, en el ejercicio de las facultades que se deriven de las siguientes materias: seguridad pública, protección civil, medio ambiente, salud, educación, comercio, desarrollo económico y desarrollo social.

6. El Congreso de la Unión legislará sobre aspectos generales e integrales de la concurrencia y establecerá las facultades para cada orden de gobierno.

7. Las legislaturas locales regularán los aspectos específicos del ejercicio de estas facultades en sus respectivos ámbitos de validez.

8. Las facultades que se deriven en las materias concurrentes, podrán ser transferidas entre órdenes de gobierno mediante convenios ratificados por las legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea del Distrito Federal. En estos convenios se establecerá la asignación de facultades para cada nivel de gobierno así como el origen, monto y destino de los recursos necesarios para realizar estas tareas.

9. Las entidades federativas participarán a sus municipios, de los ingresos que por concepto de contribuciones establezcan sus legislaturas, en los términos de las leyes respectivas.

10. Se crea el Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Públicas, que se regirá de acuerdo a la Ley General.

11. En ningún caso las entidades federativas que se coordinen podrán ceder o suspender en su totalidad el ejercicio de sus potestades tributarias.

12. La ley General que regulará el Sistema Nacional de Coordinación de las Haciendas Públicas a que se refiere el artículo 124, esta ley tendrá como base los siguientes principios: Igualdad, Integralidad, Congruencia, Equidad, Suficiencia, Gradualidad, Cooperación, Corresponsabilidad, Participación, Transparencia y Claridad en la Rendición de Cuentas, Eficacia de la Organización Gubernamental y en la Gestión Pública, Promoción del Desarrollo Local y Regional, Subsidiariedad y Solidaridad Intergubernamentales.

13. Las Entidades federativas podrán coordinarse entre sí o con el Gobierno Federal para la mejor participación de los ingresos y la mejor distribución de las responsabilidades.

Las anteriores acciones se localizan en las paginas 1 a 27 y del "Proyecto de Decreto de la Propuesta" del documento original de la Mesa VI denominado: Comisión Técnica 6 del Diseño de Bases de Propuestas para el Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales. Anteproyecto de reforma.

Estrategia Siete: Fortalecer e impulsar la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el esfuerzo fiscal de cada orden de gobierno.

Acciones

1. Crear un Sistema Integral de Información de las Haciendas Públicas, a fin de armonizar los sistemas presupuestarios y contables de las entidades y la federación, como las cuentas públicas que tienen obligación de presentar ante el Congreso.
2. Establecer los mecanismos de coordinación logística hacendaria nacional, de infraestructura tributaria intergubernamental y de armonización de los registros contables, de criterios de operación y rendición de cuentas federales, estatales y municipales, lo cual coadyuvará a perfeccionar la medición de la generación de ingresos fiscales para efectos de la distribución de los fondos de participaciones en ingresos federales.
3. Establecer un sistema de evaluación y fiscalización de los recursos que generan y recaudan las entidades federativas y los municipios.
4. Apoyarse en la nueva Ley General de Desarrollo Social, la cual establece pautas para la transparencia. Instrumentar las medidas para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas.
5. Todas las dependencias federales, entidades federativas y gobiernos municipales que suscriban convenios, se obligarán a publicar, la información con respecto a los programas y los recursos destinados a ellos. Establecer la obligación de las autoridades municipales y estatales de colocar en un lugar público un desplegado con la información correspondiente, de manera legible, clara, transparente y de acceso visual general.
6. Incluir en la legislación sanciones por incumplimiento en la obligatoriedad de informar sobre el uso de los recursos, así como el establecimiento de sanciones a los funcionarios responsables, adecuando la normatividad de responsabilidades de acuerdo con la competencia de cada orden de gobierno.
7. Incluir en la LCF un apartado sobre la transparencia, que facilite el acceso a la información de todas las partes del sistema. Como mínimo se deberá establecer la obligación de reportar los recursos recibidos, su destino y otros aspectos (para todas las transferencias actuales y futuras).
8. Las fórmulas de los fondos, así como de los ponderadores deben ser claras, verificables y basadas en información pública.
9. Las fórmulas de los fondos deben ser claras, transparentes y objetivas.
10. Toda la información que se utilice para el cálculo de las fórmulas de asignación de los Fondos debe hacerse pública, y de preferencia deben utilizarse datos que ya se encuentren disponibles a través de agencias como INEGI, CONAPO, etc. En el caso de que deban crearse variables específicas no contenidas en bases públicas, deberá informarse acerca de cómo se construyen y las fuentes utilizadas para ello.
11. Se propone crear y contar con un Sistema Nacional de Información en línea, que reporte con oportunidad, eficacia y objetividad, los datos fundamentales a nivel país, del comportamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, considerando las restricciones en materia de acceso a la información que establecen las leyes.

(Las anteriores acciones se localizan en las paginas 43 del documento original de la Mesa VI denominado: Desarrollo de las propuestas de la comisión técnica 1“Sistema de Distribución de Participaciones Federales”; 5 a 9 del documento original de la Mesa VI denominado: Nuevo modelo de colaboración administrativa en materia fiscal de la Comisión Técnica 2 “Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal” y 22 del documento original de la Mesa VI denominado: Propuesta preliminar que se presenta a la mesa vi de colaboración y coordinación intergubernamentales, de la convención nacional hacendaria, Comisión Técnica 5. Organismos del Sistema Nacional de Coordinación)

Estrategia Ocho: Procurar el equilibrio entre los aspectos relacionados con el ingreso y el gasto público de los tres órdenes de gobierno y otorgar certeza jurídica respecto de los acuerdos y resoluciones de coordinación intergubernamental en las materias de la hacienda pública.

Acciones

1. Establecer mecanismos para la armonización de los procesos de planeación y presupuesto en un nuevo marco de colaboración y coordinación.
2. Se propone la revisión integral del Convenio de Adhesión, para adecuarlo a las recomendaciones que surjan de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria y que se establezcan en las leyes respectivas
3. Promover que las iniciativas que impliquen incrementos en el gasto público consideren las fuentes de ingreso posibles para cubrirlos.
4. Que exista congruencia entre las diferentes legislaciones que tengan pertinencia para cumplir los objetivos de las políticas públicas sectoriales, y la normatividad presupuestal y la política tributaria.

(Las anteriores acciones se localizan en la pagina 38 del documento original de la Mesa VI denominado: Desarrollo de las propuestas de la comisión técnica 1“Sistema de Distribución de Participaciones Federales”; 4 y 6 del documento original de la Mesa VI denominado: Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto y 20 del documento original de la Mesa VI denominado: Propuesta preliminar que se presenta a la mesa vi de colaboración y coordinación intergubernamentales, de la convención nacional hacendaria, Comisión Técnica 5. Organismos del Sistema Nacional de Coordinación).

4.7 Tema: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Objetivo General: Proponer estrategias y acciones con el objetivo de: Configurar un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Estrategia Uno: Impulsar la homologación y armonización de la información hacendaria, así como también de los respectivos marcos jurídicos.

Acciones

1. Armonizar y modernizar los sistemas de información contables para los tres ámbitos de gobierno, donde se contemplen: marcos jurídicos similares, principios y normas contables comunes, sistemas de administración financiera, registro contable y modelos de información de cuentas compatibles para propiciar el control, evaluación y fiscalización concurrentes.
2. Impulsar la creación de ordenamientos legales que regulen el acceso de la ciudadanía a la información y a los resultados de la gestión pública de todos los Estados y municipios bajo criterios básicos homogéneos.
3. Impulso a la incorporación y armonización de lineamientos y contenidos en la información presentada en las paginas web de los Congresos Federal y Estatal
4. Instrumentar un programa de congruencia e integridad normativa en materia de fiscalización.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 10 a la 18 del documento original denominado "Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva")

Estrategia Dos: Fortalecer los sistemas de información hacendaria de los tres niveles de gobierno.

Acciones

1. Creación de un Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental, que administre las solicitudes de información gubernamental presentadas a distintas instancias y favorezca una rendición de cuentas más efectiva. Se propone, que la convención nacional hacendaria realice un pronunciamiento para apoyar a los órganos de acceso a la información en las entidades federativas con recursos presupuestales y técnicos para aplicar, en sus ámbitos de competencia, sistemas electrónicos de acceso a la información.
2. Convenir la creación de un Sistema Nacional de Información Legislativa que aglutine la información difundida por los congresos del país.
3. Creación de un Sistema de Información Hacendaria administrado por INEGI, el cual administre la información hacendaria generada por los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal.
4. Se propone crear un registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales y un padrón único de beneficiarios de programas sociales con información de los tres órdenes de gobierno.

5. Sistema Nacional de Beneficiarios de Programas de Apoyo Social. Establecer un Padrón único de beneficiarios de los programas de gobierno: federal, estatal y municipal.

6. Sistema Nacional de Información Financiera (SNIF). Esta propuesta permitiría medir desempeños en las haciendas públicas y modernizarlas; diseñar políticas de desarrollo hacendario y hacer mejor uso de los recursos públicos.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 18 y 19 del documento original denominado "Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva.")

Estrategia Tres: Fortalecer a los órganos de fiscalización y control interno de los tres ámbitos de gobierno y dar certeza jurídica en materia de fiscalización y control.

Acciones

1. Atender el problema competencial en materia de fiscalización de los recursos federales en los distintos niveles de gobierno.

A. Para resolver el problema de competencias en materia de fiscalización se propone una reforma al párrafo segundo, Frac. I, Art. 79 de la Constitución federal. El sentido de la modificación sería para precisar que las aportaciones federales se fiscalizarán en los términos que dispongan las leyes respectivas (Ley de Coordinación Fiscal, LCF, y Ley de Fiscalización Superior de la Federación, LFSF).

B. Asimismo, se debe precisar en las leyes reglamentarias, particularmente la LFSF y LCF, las disposiciones que normen la fiscalización de las aportaciones federales y los vínculos que a este respecto establezcan la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas; respetando las facultades y competencias en materia de supervisión y control de las contralorías internas de los tres órdenes de gobierno. En todo momento, dicha reforma privilegiará la coordinación efectiva e integral entre dichas instituciones y normará, a su vez, los casos de excepción en el proceso fiscalizador, para lo cual se tendrán que hacer dichas precisiones en las leyes respectivas.

2. Fortalecer administrativa y financieramente el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y de los Órganos de Fiscalización Superior en los Estados, así como estructuras adscritas al poder legislativo correspondiente

3. Impulsar en las Entidades federativas que aún no cuenten con un Órgano de Fiscalización Superior, las acciones pertinentes para su creación.

4. Impulsar la profesionalización del Servicio Civil de Carrera a partir del exhorto a las legislaturas federal y locales a aprobar leyes que busquen la profesionalización de la función pública en áreas de fiscalización y control del gasto de los tres ámbitos de gobierno. Mediante el apoyo a la propuesta de la Mesa V, al establecimiento de un Programa General de Capacitación a nivel nacional para los Órganos de Fiscalización Superior y al establecimiento del Servicio Civil de Carrera en todos los Órganos de Fiscalización Superior.

5. Promover en la legislación federal y estatal el criterio de que los periodos de designación del titular del órgano de fiscalización superior trasciendan los tiempos

de elección para nuevas legislaturas, así como las etapas de coyuntura asociadas al relevo en el poder ejecutivo.

6. Definir claramente los órganos de control y fiscalización que deben actuar en forma preventiva y correctiva, en función de la naturaleza de los recursos y del orden de gobierno que los ejerza.

7. Marco normativo de control. Se propone la incorporación de marcos normativos de control interno que retomen las mejores prácticas internacionales en la materia, dirigidos al ordenamiento y sistematización del sector público y de las instituciones que la conforman.

8. Impulsar el proceso de fiscalización en el marco del fortalecimiento municipal.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 23, 25, 24, 32, 33 y 36 del documento original denominado "Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva")

Estrategia Cuatro: Impulsar una mayor participación ciudadana en los procesos de revisión, fiscalización y control desarrollados por los entes gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno.

Acciones

1. Estimular una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo nacional. A través de la implementación de programas específicos en educación primaria, secundaria, técnica y universitaria; que recuperen valores, incorporen temas relacionados con el buen gobierno y la transparencia.

2. Fortalecer en la legislación correspondiente el papel de observador ciudadano en los procesos de licitación públicas de adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra.

3. Se exhorta a los gobiernos municipales a presentar iniciativas de reglamentos municipales que fortalezcan la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos

4. Se exhorta al Ejecutivo Federal a implementar en las reglas de operación de los programas federales la figura de Contraloría Social.

5. Se exhorta a los ejecutivos y legislativos estatales a implementar Reglas de Operación y presentar iniciativas de ley que fortalezcan la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos

6. Establecer un Programa Nacional de Cultura Contributiva que comprende, entre otras las siguientes acciones: Realizar una Campaña Nacional Contributiva, a través de los principales medios de comunicación; Realizar talleres, seminarios y eventos especiales; Elaborar folletos e instructivos que expliquen las diversas formas de pago de contribuciones; Convocar a la incorporación voluntaria al RFC; Promover la transparencia del ejercicio del Gasto Público.

(Las anteriores acciones se localizan en las páginas 28 a la 30 del documento original denominado "Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva")

Estrategia Cinco: Dar certidumbre a la ciudadanía respecto de las acciones gubernamentales eliminando deficiencias en la orientación de las actividades del servicio público.

Acciones

1. Fortalecimiento del marco jurídico, en materia de responsabilidades. Se plantea exhortar a las legislaturas federal y locales para que se realicen reformas legales al marco institucional vigente con el objetivo de fomentar la denuncia, especializar los órganos de control, y regular la responsabilidad civil del Estado. Esto debe incluir la realización de convenios de coordinación para el intercambio de información concerniente a servidores públicos inhabilitados y proveedores que han incumplido contratos en los tres órdenes de gobierno.

(Las anteriores acciones se localizan en la página 34 del documento original denominado "Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva")