



**Primera  
Convención Nacional Hacendaria**

**MESA DE GASTO PÚBLICO**

**Resumen de Propuestas  
Ejecutivas con Mayor Impacto en  
los Municipios**



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

MESA DE GASTO PUBLICO

---

**JUNIO DEL 2004**

## SALUD

### Propuestas de Distribución Competencial

- **Municipalización de los servicios de salud a la persona.**

### Propuestas de Mecanismos de Gasto

#### Servicios de salud a la persona (atención médica):

- **En lo referente a los servicios de salud a la persona (atención médica) se propone asignar la competencia primaria a los gobiernos estatales en la provisión de los servicios e incorporar a los municipios a dicha función.**

#### Otras recomendaciones:

- **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.**

## EDUCACION

### Propuestas de Distribución Competencial

- **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.**



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

### Propuestas de Mecanismos de Gasto

#### **En General:**

- Se deberán de alinear las competencias entre los diferentes ámbitos de gobierno, de acuerdo a las principales funciones que realiza el sistema educativo nacional.
- 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.

#### **En Particular:**

- 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.

#### **Educación Inicial:**

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

## DESARROLLO SOCIAL

### Propuestas de Distribución Competencial

- Facultar a los gobiernos subnacionales a complementar los programas federales en materia de combate a la pobreza.
- 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.
- Participación de los gobiernos municipales y locales en las tareas de provisión de infraestructura



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

### Propuestas de Mecanismos de Gasto

#### En General:

- **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.**

#### En Particular:

**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 sustituye al actual FAIS, mismo que a su vez se compondría de dos sub fondos: el de Infraestructura Social y el de Combate a la Pobreza.**

#### **Subfondo de Infraestructura Social (SFIS)**

- a) Se propone una fórmula única de distribución (Art. 34 de la LCF) para distribuir los fondos a los Municipios.
- b) Crear incentivos para que los estados busquen realmente abatir las desigualdades, se propone “compensarles”<sup>1</sup> una proporción de lo que pierden al reducir sus carencias y flexibilizar las etiquetas de gasto<sup>2</sup>.
- c) Incluir en la fórmula de asignación de recursos un componente que considere la densidad y la dispersión geográfica de la población.
- d) Incluir mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el acceso a la información de todas las partes del sistema.
- e) Implantar estrategias y mecanismos de medición del desempeño para mejorar la eficiencia del gasto.
- f) 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).

---

<sup>1</sup> 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.

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



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

- g) 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, para estimular obras intermunicipales de impacto social.
- h) 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.
- i) 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.
- j) 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.

### **Subfondo de Combate a la Pobreza (SFCP)**

- k) Sería 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.
- l) 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.

## SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

### **Propuestas de Distribución Competencial**

- 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.



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

### Propuestas de Mecanismos de Gasto

#### **En General:**

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



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

MESA DE GASTO PUBLICO

---

## CIENCIA Y TECNOLOGÍA

### Propuestas de Distribución Competencial

### Propuestas de Mecanismos de Gasto

#### **En General:**

En el marco de la Mesa de Gasto Público de la Convención Nacional Hacendaria se acordó que la función de gobierno relativa a la Ciencia y Tecnología, constituye una prioridad nacional para el desarrollo del país; en tal virtud, se analizó la propuesta que se encuentra orientada a la 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.

#### **En Particular:**

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



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

MESA DE GASTO PUBLICO

---

## INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

### Propuestas de Distribución Competencial

- 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.
- Promover la constitución de sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los gobiernos municipales o de las entidades federativas.
- Adjudicar de manera directa la concesión a la entidad federativa o municipal que se constituya como Administración Costera Integral (ACI).
- 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.
- Transferir a los estados las funciones de supervisión y vigilancia de embarcaciones que naveguen en las aguas comprendidas en el territorio del Estado.

### Propuestas de Mecanismos de Gasto

#### **En General:**

El espíritu de las propuestas es 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.

#### **En Particular:**

- 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.
- Con base en el Programa Maestro de la Zona Costera de que se trate, definido en los artículos 41 de la Ley de Puertos y 39 de su Reglamento, (cuyos apartados principales serían: Diagnóstico, Descripción de Áreas, Programas de Obras;



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

Servicios y Compromisos de Mantenimiento), considerar en algunos casos 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. Dicho programa deberá contemplar las disposiciones referidas en el Ordenamiento Ecológico Territorial.

- 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.
- 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.
- Adjudicar de manera directa la concesión o destinar los bienes a la Administración Costera Integral (ACI).
- La Administración Costera Integral será autónoma en su gestión operativa y financiera.
- Los prestadores de servicios y los usuarios, se registrarán 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.
- 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.
- Que la Mesa de Ingresos determine las medidas fiscales necesarias para el desarrollo de esta propuesta en lo que corresponde a derechos y aprovechamientos.

## INFRAESTRUCTURA CARRETERA

### Propuestas de Distribución Competencial

- Coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los Consejos regionales de infraestructura.
- Compatibilidad de lineamientos a nivel federal con los de nivel estatal y municipal.

### Propuestas de Mecanismos de Gasto



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

- Fortalecer los mecanismos de coordinación regional para el establecimiento de programas carreteros.
- Promover la coordinación de programas sectoriales de nivel federal con los programas estatales y municipales a través de los consejos regionales de infraestructura.
- Armonizar los lineamientos, normatividad, especificaciones y regulación de operación entre ámbitos de gobierno (Construcción, operación, mantenimiento y señalización entre otras).
- Incorporar la participación de estados y municipios en la planeación y desarrollo de carreteras conforme a sus ámbitos de jurisdicción.

### **Consideraciones de Financiamiento.**

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:

- Convenios específicos de coordinación entre ámbitos de gobierno.
- Acuerdos interinstitucionales de colaboración.
- Crear una instancia financiera para el mantenimiento de carreteras federales, estatales y municipales, con cargo a los usuarios.

## DESARROLLO ECONÓMICO

### **Propuestas de Distribución Competencial**

- Participación de los tres órdenes de gobierno en materia de promoción de la inversión.
- Promover y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales otorgándoles competencia en materia de comercio.
- Apoyar a Estados y Municipios en la implementación de sus respectivos programas de mejora regulatoria y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

### **Propuestas de Mecanismos de Gasto**

- 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.



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

- 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.
- 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.
- 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.
- Promover esquemas de mejora regulatoria que permita eficiencias en el ejercicio del gasto.

## DESARROLLO RURAL

### Propuestas de Distribución Competencial

- Otorgamiento de competencias a los Municipios en los programas federalizados en materia agropecuaria.
- 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.

### Propuestas de Mecanismos de Gasto

**En General:**



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

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.

### **En Particular:**

A) 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.

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.

B) Unificar y compartir un solo padrón de beneficiarios de programas de los 3 ámbitos de gobierno.



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

C) La coordinación intergubernamental para el ejercicio de los programas a través de esquemas como el Programa Especial Concurrente, que opera en el ámbito federal.

D) Promover mecanismos presupuestarios que sean adecuados a las necesidades particulares de los sectores agropecuario y pesquero.

D) La validez plena de la firma electrónica en trámites intergubernamentales.

# AGUA

## **Propuestas de Distribución Competencial**

- Transferir la responsabilidad de la construcción, operación y mantenimiento de las obras de protección a los estados.
- Posibilidad de formulación convenios federación-municipio.
- Fortalecer la fiscalización de estados en la aplicación de municipios.
- 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.
- 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.
- Que los municipios elaboren y ejecuten la planificación hídrica a, en consistencia con la planificación hídrica estatal y nacional.

## **Propuestas de Mecanismos de Gasto**

### **En General:**

Alinear las competencias entre los ordenes 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.

### **En Particular:**

#### **Sistema Financiero del Agua.**



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

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).

El SFA 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.

El SFA 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.

Garantizar la participación municipal en los términos del artículo 13 bis de la Ley de Aguas Nacionales.

Remitir a las Mesas de Ingresos y de Deuda las siguientes propuestas:

- El incremento de la recaudación de la CNA por distintos conceptos (Derechos y aprovechamientos).
- 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.
- 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.

### **Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS)**

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.

### **Esquemas de financiamiento estructurado para la administración del agua en el campo**



Primera  
Convención Nacional Hacendaria

## MESA DE GASTO PUBLICO

---

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.

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.

Incorporar esquemas de calificación de los proyectos establecidos por la CNA, con la coordinación de los Estados y Municipios y la generación de bancos de proyectos en las Entidades Federativas.

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.