

5.- MODERNIZACION Y SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.

5.1.- LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA EN LOS ÓRDENES DE GOBIERNO.

El propósito de este trabajo es presentar un panorama general de la situación que presenta la administración hacendaria de los órdenes de gobierno, algunos de los aspectos de modernización exitosos por ella implementados, y su capacitación y profesionalización en apoyo a los participantes de la Convención Nacional Hacendaria.

Este documento avanza así, en la presentación de diagnósticos y estrategias de modernización de la administración pública en los tres órdenes de gobierno.

5.1.1.-La Administración Hacendaria Federal

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 se propone transformar la Administración Pública Federal (APF) en una organización moderna orientada a elevar la calidad del servicio público, de acuerdo con las necesidades y exigencias de la población¹.

En este contexto, con el propósito de elevar permanentemente la calidad de los servicios gubernamentales, mejorar la atención a la sociedad y garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, se ha impulsado la modernización y simplificación administrativa, así como la desregulación normativa, en particular aquella que es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en su carácter de dependencias globalizadoras y por estar relacionadas con el manejo del presupuesto y la administración de recursos humanos.

Lo anterior implica reemplazar los esquemas tradicionales de gestión pública, con los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos. Se requiere también una evaluación de gestión con estándares de competitividad, promover la dignificación del servicio público a través del rediseño de sus procesos y servicios, para dirigir su quehacer hacia el cumplimiento de las expectativas y necesidades ciudadanas. Todo ello para lograr la consolidación de una cultura de calidad².

5.1.1.1.- Ingreso: La Administración Tributaria

El equilibrio entre los ingresos y gastos de las dependencias y entidades públicas constituye la base de la estabilidad macroeconómica y hace posible que la sociedad y la economía transiten con mayor confianza y certidumbre hacia nuevos

¹ Véase, PND, 1er Informe de Ejecución, 2001, p. 482.

² Véase, Vicente Fox, Tercer Informe de Gobierno, 2003, p. 704.

estadios de crecimiento con calidad. Por el contrario, la acumulación de resultados deficitarios en las finanzas estatales conlleva a la contratación de pasivos para compensar el desequilibrio. En estricto sentido, esta situación implica utilizar recursos de las próximas generaciones para financiar las necesidades presentes³.

Desde esta perspectiva, la actual administración ha propuesto al Poder Legislativo una reforma integral a la legislación fiscal, a partir de la cual se fortalezcan las fuentes de ingresos permanentes del sector público y se acreciente la capacidad de respuesta de los tres órdenes de gobierno para atender las necesidades de la sociedad. Es por ello, que en materia de ingresos públicos se busca establecer un marco tributario renovado, que contribuya a financiar con suficiencia las erogaciones públicas en beneficio de la sociedad y propicie un mayor crecimiento económico estable y sostenido, que reduzca la desigualdad.

Lo anterior, se ha complementado a través del impulso a la modernización en materia de administración tributaria, para lo cual se ha establecido y avanzado en un amplio programa de revisión y modernización de sus procesos y estructura, orientados a simplificar y favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, para dar plena certeza jurídica a los contribuyentes, ampliar el número de éstos y establecer eficientes mecanismos de vigilancia y combate frontal a la evasión y elusión fiscal⁴.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT)⁵ ha realizado esfuerzos en ajustar las formas de recaudar para hacer que éstas se ejecuten de una manera eficaz y eficiente y, al mismo tiempo, dentro de un marco de justicia y equidad contributiva. En este año, México tendrá el mayor nivel de recaudación tributaria en relación al PIB de su historia reciente. Sin embargo, existen grandes retos y oportunidades para la institución. La sociedad requiere de un sistema tributario eficiente, equitativo, moderno y competitivo, que reduzca los costos de cumplimiento y que brinde seguridad jurídica al contribuyente. Son éstas, entre otras, las demandas que llevan al SAT a iniciar un proceso de transformación que le permita recaudar más y mejor, garantizando la correcta aplicación de las leyes.

La encomienda principal de la administración tributaria es recaudar las contribuciones que establece el marco legal en vigor. La aplicación de estas leyes al volumen y valor de actividades gravadas resulta en un monto potencial a obtener. Las leyes, los volúmenes y el valor de las actividades cambian, por lo que para que la recaudación se aproxime a la estimación potencial es fundamental combinar varios elementos entre los cuales destacan:

- Contar con certidumbre económica que soporte el crecimiento,

³ Al respecto puede verse, Vicente Fox, 2001, p. 257.

⁴ Véase, Vicente Fox, Tercer Informe de Gobierno, 2003, p. 290.

⁵ Para lo que resta de este apartado se ha recurrido a SHCP-SAT, Revisión del Plan estratégico 2004-2006.

- Establecer una política fiscal responsable y competitiva,
- Desarrollar un régimen fiscal equitativo, proporcional y que evite distorsionar las decisiones de los agentes económicos,
- Usar de forma racional y transparente los recursos gubernamentales,
- Aplicar integral e irrestrictamente el marco legal, y
- Tener una administración tributaria eficiente y eficaz.

La interrelación entre estos factores genera un modelo complejo donde los actores deben trabajar para sumar resultados. En este documento se profundiza en las acciones asociadas al componente de la administración tributaria.

No menos importante, particularmente en una economía tan abierta al comercio con el exterior como la nuestra, es la actividad de controlar la entrada y salida de mercancías en el territorio nacional y asegurar el correcto uso de los incentivos a la exportación y de la recaudación en la importación. La necesidad de salvaguardar la competitividad de la producción nacional de acuerdo a la legislación aduanera, requiere combatir enfáticamente el contrabando en todas sus formas, y facilitar el flujo legal de los bienes que demanda la población y necesita el aparato productivo nacional.

Entorno

Factores Externos

La inflación está controlada. Esto, además del beneficio implícito de coadyuvar a reducir las tasas de interés y permitir incrementos salariales acordes con el crecimiento de la productividad, reduce la volatilidad de los precios relativos y con ello la incertidumbre de los inversionistas respecto a proyectos de mediano y largo plazo. Por su parte, el tipo de cambio del peso frente al dólar se ha mantenido dentro de un rango razonable. El efecto combinado de todos estos factores será el de propiciar el crecimiento de la economía.

En una economía abierta, la evolución de los socios comerciales afecta directamente la producción interna a través de las exportaciones y la importación de bienes. Por las condiciones comerciales de México, la evolución favorable de la economía estadounidense representará un factor adicional para apoyar el crecimiento de las exportaciones y, por consecuencia, del PIB.

Los ingresos tributarios han aumentado tanto en términos reales como en relación al PIB: entre 2000 y 2002, crecieron 6.5 por ciento por año, en promedio, por encima de la inflación y en proporción al PIB pasaron de 10.6 a 11.8 por ciento. Al tercer trimestre de 2003, las cifras son de 1.5 y 12.8 por ciento, respectivamente. Los niveles de recaudación en proporción al PIB son los más altos en los últimos trece años, aunque continúan siendo menores a los que presentan países con economías de similar desarrollo a la de México.

Producto de estos incrementos en la recaudación, de los beneficios derivados del mercado petrolero internacional y de un manejo responsable del gasto, se tienen finanzas públicas sanas. Sin embargo, es evidente la necesidad de incrementar los ingresos tributarios para sufragar el gasto en bienes públicos, el apoyo a la población de menores ingresos y la inversión en obra pública, fundamental para sustentar y complementar los proyectos privados de inversión productiva.

Otros factores

Es preocupación del SAT ofrecer un servicio que permita a los contribuyentes cumplir de una manera más ágil y sencilla con sus obligaciones fiscales. En este sentido se han llevado a cabo esfuerzos que, aún cuando muestran avances, no son suficientes y denotan la importancia de un cambio profundo en la forma de operar.

Como parte de las acciones que hasta ahora ha llevado a cabo el SAT destaca la separación de las funciones de atención y de operación a partir de la creación de una Administración General dedicada exclusivamente a la atención al contribuyente.

Este aspecto constituye un elemento que ha permitido mejorar la percepción del SAT entre los contribuyentes. Se llevaron a cabo encuestas de percepción de manera periódica durante este 2003, mismas que denotan un cambio favorable a lo largo del año.

Cabe mencionar que este cambio no representa el logro de los niveles que permitan posicionar al SAT como una institución que brinde servicios que satisfagan plenamente a los contribuyentes. Con base en la respuesta de los contribuyentes en las encuestas, es necesario aplicar medidas orientadas a la simplificación de trámites y al reforzamiento de la cultura de servicio del personal encargado de la atención.

Al interior de la institución se han identificado carencias de información que, de tenerla disponible, permitirían un mejor control del cumplimiento de las obligaciones fiscales; por ejemplo, es importante contar con información que permita tener un mejor conocimiento del contribuyente, de su comportamiento ante el SAT, y de sus necesidades de servicio.

Otra preocupación constante ha sido contar con sistemas que faciliten el manejo de la operación, dada la cantidad de contribuyentes y el volumen de trámites procesados. Durante los últimos años se han desarrollado diversas aplicaciones para eficientar y automatizar las principales operaciones, sin embargo, los esfuerzos han sido dispersos (en las áreas y en el tiempo), y la información se encuentra segregada en varias bases de datos, con aplicaciones incompatibles que dificultan su aprovechamiento integral para efectos de consultas de la situación fiscal del contribuyente, de avances y resultados de la operación y de

análisis de aspectos críticos y estratégicos. Adicionalmente, el hecho de que la frecuencia de las modificaciones normativas excede la capacidad de ajuste de los sistemas, genera periodos difíciles en la operación.

En lo que se refiere al combate a la evasión e incumplimiento, a pesar de los avances registrados se percibe ineficiencia en los mecanismos de control y fiscalización, y también, entre un grupo de contribuyentes, sobre una gran concentración de estas acciones. Por esto, se requiere del diseño de estrategias de vigilancia y fiscalización basadas en la información y conocimiento de los contribuyentes, con objeto de que exista una percepción generalizada de riesgo ante el incumplimiento y la certeza de llevar las sanciones hasta sus últimas consecuencias.

Si bien la estructura del SAT cubre todos los aspectos que competen a sus objetivos y responsabilidades, la inercia en la operación y la rigidez derivada de la normatividad y procedimientos han dificultado una coordinación. El proceso de transformación precisa de un área que integre y canalice los esfuerzos de todas las áreas a fin de que la coordinación se dé en el nivel más alto de eficiencia y resultados, aprovechando economías de escala y sinergias generadas al interior de la propia Administración Tributaria.

Por otro lado, el SAT cuenta con personal experimentado en materia tributaria, así como con la disposición de lograr los cambios estructurales requeridos. Sin embargo, es preciso reconocer que también existe una parte de la población de empleados que no cumplen con los perfiles profesional y personal que se requieren para llevar a cabo la transformación necesaria en la organización. Las habilidades y actitud del recurso humano constituye claramente un elemento indispensable del cambio que se pretende realizar.

Finalmente, se busca maximizar el nivel de recaudación, asegurando la mejor atención y asistencia a todos los contribuyentes al menor costo posible. Ello implica revisar a fondo toda la ingeniería de procesos a fin de eliminar cualquier dispendio y aprovechar cualquier economía y minimizar el costo por peso recaudado para cada nivel de recaudación, es decir, optimizar la recaudación por cada peso ejercido de gasto.

En este contexto, la Administración Tributaria enfrenta un gran reto para recaudar los ingresos al nivel que determinan la legislación fiscal y la actividad económica. A la par del esperado despegue de la actividad económica y de una reforma fiscal que asegure condiciones de justicia y equidad, que facilite el cumplimiento a través de la simplificación y transparencia y que conlleve a acuerdos de mediano plazo, la Administración Tributaria debe reconvertirse para ser más eficiente en todos los aspectos, esto es, en la atención de las necesidades de los contribuyentes responsables que tratan de cumplir, en la vigilancia y sanción efectiva correspondiente a los contribuyentes incumplidos y en el adecuado ejercicio de los recursos a su disposición.

Marco estratégico

Desde marzo de 2001 iniciaron las actividades al interior del SAT con el objeto de diseñar, formular e instrumentar un Plan Estratégico. El propósito manifiesto era coordinar y priorizar el plan de acción de la organización. En junio de 2003, con la adición de diversas disposiciones contenidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria, se establece la obligación de revisar el Plan Estratégico existente, además de otras acciones enfocadas a eficientar la operación recaudatoria.

En particular, la Ley del SAT señala lo siguiente:

- Definición de política de Administración Tributaria y Aduanera.
- Revisión del Plan Estratégico.
- Elaboración del Presupuesto Anual de Gastos Fiscales.
- Elaboración del Programa Anual de Mejora Continua.
- Presentación de informes mensuales y trimestrales sobre la evolución de la recaudación.
- Realización de estudios sobre la evasión fiscal.
- Elaboración del estudio de ingreso gasto que muestre por decir de ingreso de las familias su contribución en los impuestos y derechos que aporten, así como los bienes y servicios que reciban.
- Definición de la metodología para determinar el costo-beneficio de la recaudación y la fiscalización por cada tipo de impuestos.
- Publicación a través de Internet, de la información relativa a la legislación, reglamentos y disposiciones de carácter general, así como las tablas para el pago de impuestos.
- Elaboración del programa de acciones necesarias a corto plazo.
- Realización de programas operativos de cada una de las Unidades Administrativas del SAT, con indicadores de cumplimiento.
- Desarrollo e implantación del Sistema de Evaluación al Desempeño hasta el nivel de Administración Local.

Como resultado de diversos análisis realizados en todas las áreas que conforman el SAT, éste debe buscar el equilibrio entre dos aspectos fundamentales: brindar todas las facilidades al contribuyente para que cumpla responsablemente y con oportunidad sus obligaciones fiscales y aduaneras; pero a su vez, ejercer medidas de control y sanción, en estricto apego de la ley.

Para cumplir con su responsabilidad y con los preceptos que se ha planteado el SAT, se determinaron los objetivos siguientes:

- 1) Facilitar y motivar el cumplimiento responsable.
- 2) Combatir la evasión, contrabando e informalidad.
- 3) Eficientar la Administración Tributaria.
- 4) Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso.

Para el caso de los Objetivos, se han determinado los siguientes indicadores:

Objetivo General	Indicador
1. Facilitar y fomentar el cumplimiento responsable	Recaudación Voluntaria / Recaudación Potencial
2. Combatir la evasión, contrabando e informalidad	Recaudación / Recaudación Potencial
3. Eficientar la Administración Tributaria	Recaudación / Presupuesto utilizado por el SAT
4. Contar con una organización integrada que sea reconocida por su capacidad, ética y compromiso	Encuestas de percepción

Fuente: SAT, 2003: Plan estratégico 2004-2006.

5.1.1.2.- La Administración del Gasto

El gasto público es un medio fundamental de la estrategia de desarrollo, porque su orientación funcional, estructura económica y ritmo de ejercicio contribuyen al impulso del crecimiento económico, al financiamiento de los programas públicos orientados a la entrega de bienes y servicios para la población, y al apoyo de la estabilidad económica y de los mercados financieros⁶.

La política de gasto público se ha sustentado en la disciplina presupuestaria, para coadyuvar al logro de las metas fiscales, fortalecer la economía y contribuir a elevar el bienestar de la población.

En este contexto, el ejercicio responsable de la política de gasto se ha caracterizado por un nivel de erogaciones consistente con la disponibilidad de recursos y con el entorno económico nacional e internacional, así como por su orientación hacia la atención de las necesidades básicas del desarrollo social y productivo.

Con la finalidad de promover un uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, se han aplicado disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria en las dependencias y entidades del sector público, a través de programas de ahorro para racionalizar el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas establecidas en el presupuesto.

⁶ Véase, Vicente Fox, 3er informe de Gobierno, 2003, p. 303.

A. Acciones de Modernización Presupuestaria⁷

a) Para el Ejercicio Fiscal de 2003

A fin de mejorar el proceso presupuestario, se han incorporado diversos mecanismos que buscan asignar mayor transparencia al ejercicio y la aplicación del gasto público, así como promover la productividad y la eficacia gubernamental. De esta forma, se han realizado las siguientes acciones:

- En los lineamientos para la concertación de estructuras programáticas 2003 se solicitó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) realizar su mayor esfuerzo para identificar y proponer los compromisos de impacto económico, regional y social que les corresponda (resultados), y relacionarlos con indicadores que permitan medir y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas derivados del PND.
- Con el propósito de simplificar el ejercicio presupuestario y de que las dependencias y entidades clarifiquen el destino de los recursos, se introdujo una serie de reformas en la clave presupuestaria:
 - Se amplió el Catálogo de Programas en que participan las dependencias y entidades para identificar seis modalidades de programas: sectoriales, subsectoriales, institucionales, regionales, especiales y temáticos.
 - Se modificó la prelación de las categorías programáticas y de la estructura administrativa al vincular los programas –nivel donde se presentan los indicadores de resultados- con los ramos administrativos y entidades, así como los procesos y proyectos con las unidades responsables.
 - Se incorporaron nuevas categorías programáticas y se modificaron las ya existentes tanto en el Marco General (funciones, subfunciones y programas), como en el Marco Particular del Gasto (proyectos y procesos) derivadas de las previsiones contenidas en el PND.

b) Ejercicio Fiscal de 2004

Como complemento al esfuerzo por lograr una asignación de los recursos públicos que refleje mejor las prioridades nacionales, la presente Administración ha avanzado en el proceso de modernización presupuestaria y ha impulsado medidas para incrementar la eficiencia en el ejercicio del gasto.

⁷ SHCP, Documento elaborado por la Subsecretaría de Egresos.

Como resultado de este esfuerzo, en la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal de 2004 se incorporaron diversas innovaciones que contribuirán a lograr un mejor uso de los recursos públicos, dentro de las cuales destacan:

- La modernización tecnológica del proceso de programación y presupuesto, que ha permitido reducir el burocratismo y facilitar los trámites.
- La simplificación en el número de claves presupuestarias, lo que otorgará mayor flexibilidad en el manejo de los recursos por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- El Avance hacia un presupuesto por resultados, mediante el fortalecimiento de un sistema de metas presupuestarias que busca mejorar la vinculación entre las asignaciones de gasto, las metas y los indicadores de resultados.
- El fortalecimiento del sistema de inversión pública, para garantizar que los programas y proyectos de inversión que se incorporen al PPEF sean rentables y generen beneficios netos para la sociedad.

B. Sistema de Información de Programas y Proyectos de Inversión (SIPPI)⁸

Dentro de los programas de inversión se encuentra el Sistema de Información de Programas y Proyectos de Inversión (SIPPI) que permitirá hacer más eficiente la administración de la Cartera a través de:

- Un registro en Cartera ágil para las dependencias y entidades a través de realización del trámite “en línea”.
- La integración sistematizada de los programas y proyectos de inversión al PPEF a partir de la Cartera.
- La asociación entre los programas y proyectos y las estructuras programáticas “en línea”.
- La consulta oportuna de información de la Cartera.
- Adicionalmente, el SIPPI contará con un módulo para la difusión de los análisis costo y beneficio y el manejo de los documentos de planeación.

C. Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF)⁹

Con el propósito de obtener información más detallada y precisa del ejercicio del gasto público, a fin de mejorar la planeación financiera del Gobierno Federal, la Tesorería de la Federación (TESOFE) estableció el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Entre sus principales acciones, destacan que:

- El SIAFF comenzó operaciones en enero de 2003 en 21 dependencias de la Administración Pública Federal enlazadas con la TESOFE a nivel nacional, operando en línea a través de la red privada virtual de la SHCP y de las redes locales de cada dependencia. Al mes de julio se tienen registrados a 2 707 usuarios.

⁸ Al respecto puede verse www.shcp.sse.gob.mx.

⁹ Vicente Fox, Tercer informe de Gobierno, 2003, p. 317.

- El Sistema ha permitido homologar los mecanismos de dispersión de fondos de la TESOFE, eliminando la presentación física de documentos en la Tesorería y en los bancos que actuaban como corresponsales para la recepción de documentos y la entrega de recursos. Al cierre de julio de 2003 se recibieron 220 390 cuentas por liquidar certificadas electrónicamente, documento oficial de solicitud de pago a la TESOFE. Al mes de julio de 2003 se cuenta con una base de datos de alrededor de 30 767 beneficiarios, en su mayoría proveedores del Gobierno Federal. Cabe señalar, que mientras más pagos se realicen directamente a los prestadores de bienes y servicios, los recursos ociosos en cuentas bancarias de las dependencias disminuirán. Como consecuencia se obtendrá una mayor transparencia en el ejercicio del presupuesto asignado a cada una, lo que redundará en una mayor eficiencia en la administración de las disponibilidades de la TESOFE.

D. Transparencia en el Gasto Público

En esta materia se tienen las siguientes acciones¹⁰:

- A fin de garantizar la transparencia de la acción gubernamental, el 1º de marzo de 2001 entró en vigor el Acuerdo que establece las disposiciones en materia de productividad, ahorro, transparencia y desregulación presupuestaria, el cual fue firmado por los secretarios de Hacienda y Crédito Público; Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- La SHCP publica mensualmente las estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública, 30 días después de concluido el mes correspondiente.
- Se dictaminó el grado de cumplimiento del Sistema de Metas Presidenciales de la SHCP para el ejercicio de 2002, donde destaca que la Secretaría cumplió con el indicador correspondiente al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.
- El Órgano Interno de Control (OIC), en 2003 suscribió, entre otros acuerdos, las Bases de Colaboración con la Subsecretaría de Egresos, responsable del registro y seguimiento a nivel global de los recursos de los Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos de la Administración Pública Federal. Asimismo, realizó 9 informes directivos enfocados al segundo nivel del Organigrama, señalando fortalezas, debilidades y áreas de oportunidad; al tiempo que participó, con carácter preventivo y de asesoría, en: 28 sesiones de diversos comités, 92 eventos relacionados con licitaciones públicas y 106 actas administrativas de entrega-recepción, para vigilar el cabal cumplimiento de la normatividad vigente.

¹⁰ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003. Sólo el primer párrafo corresponde al Informe de Labores 2002.

- La creación del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados y de tres subgrupos de trabajo en el Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones. Estos últimos analizan los ingresos provenientes de PEMEX en 2002, el resto de conceptos que integran la Recaudación Federal Participable (RFP), así como el monto e integración de recursos referidos a los excedentes petroleros del 2003 que fueron cedidos a las entidades federativas para su administración. Lo anterior con el fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas respecto a la RFP, las participaciones e incentivos y los recursos federales descentralizados.

Otras acciones que se llevaron a cabo para Incrementar la Eficiencia, Calidad y Transparencia en el Ejercicio del Gasto Público durante 2002, se señalan a continuación¹¹:

- El Acuerdo que establece las disposiciones de ahorro en la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2002, mediante el cual se prevé que las dependencias y entidades racionalicen y reduzcan en términos reales el gasto destinado a las actividades administrativas y de apoyo, sin afectar el cumplimiento de las metas de los programas a su cargo. Esto significa realizar un esfuerzo de ahorro en el gasto corriente equivalente como mínimo al 5 por ciento de los recursos afectados por estas disposiciones.
- Las propias dependencias y entidades determinaron los conceptos de gasto a reducir, así como el monto de ajuste que corresponde a cada una de sus unidades administrativas, conforme a los siguientes criterios:
 - Procurar no afectar el gasto de inversión.
 - Excluir de la meta de ahorro las erogaciones relacionadas con pensiones y jubilaciones; obra pública; subsidios; transferencias para obra pública; medicamentos y alimentos del sector salud; remuneraciones al personal del sector salud; remuneraciones al personal docente del sector educativo, transferencias a entidades paraestatales de control presupuestario directo, y cuotas para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y vivienda.
 - Se excluyen de la meta de ahorro las dependencias que tienen a su cargo funciones de seguridad pública nacional; los Tribunales Administrativos; las instancias administrativas que contribuyen a la recaudación de contribuciones; así como las áreas de auditoría de los órganos internos de control en las dependencias y entidades.
- Las modificaciones al Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, con el fin de establecer un marco normativo que permita la utilización de medios de identificación electrónica en diversos

¹¹ Véase Vicente Fox, Segundo Informe de Gobierno, 2002 pp. 272-273.

trámites presupuestarios, lo que reducirá los costos de operación y elevará la eficiencia y la calidad en el ejercicio del gasto público.

- En materia de reforma presupuestaria, el Ejecutivo Federal ha mantenido contacto permanente con la Honorable Cámara de Diputados a fin de establecer los nuevos plazos de presentación del presupuesto, así como los mecanismos que permitan su análisis, discusión y aprobación sin poner en riesgo la viabilidad económica y financiera del país.

5.1.1.3.- Deuda.

Alcanzar la salud financiera del sector público significa alcanzar un balance responsable y duradero entre las necesidades presentes y futuras, de tal manera que sólo se adquieran compromisos de pago considerando la totalidad de los pasivos contingentes que afectan los requerimientos del sector público, en condiciones sustentables por las siguientes generaciones¹².

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2002-2006 asigna un papel fundamental al diseño y aplicación de una política adecuada de deuda pública, para mantener una postura fiscal sólida y para coadyuvar a consolidar la estabilidad del entorno macroeconómico en el mediano plazo. En este contexto, la estrategia de endeudamiento de la presente administración ha estado orientada a la consecución de los siguientes objetivos¹³ :

- Mejorar el perfil de las amortizaciones de la deuda pública.
- Disminuir el costo de financiamiento del sector público.
- Reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante movimientos en las tasas de interés y el tipo.
- Atenuar el impacto de perturbaciones externas que resulten en cambios en la disponibilidad de recursos en los mercados internacionales de capital.

A. Las acciones y resultados en cuanto a deuda externa e interna son los siguientes:

a) En la Deuda externa.

- La actual Administración se planteó como reto para 2001 sufragar el déficit del Gobierno Federal en su totalidad a través de la emisión de títulos en el

¹² Véase, Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001, p. 257.

¹³ Véase, Vicente Fox, Tercer Informe de Gobierno, 2003.

mercado interno, lo que implicó que por primera ocasión en una década no se solicitara autorización para endeudamiento externo neto. No obstante, en el Artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) se estableció que el Poder Ejecutivo podría contratar crédito del exterior, siempre y cuando sea destinado para el canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal¹⁴.

- En este contexto, se llevaron a cabo importantes operaciones que repercutieron en forma favorable en la estructura de pasivos del sector público, al apoyar el refinanciamiento de las amortizaciones de mercado del Gobierno Federal, así como el retiro de deuda contratada en condiciones menos favorables para el país, a cambio de la colocación de nueva deuda en mejores términos¹⁵.
- La confianza de la comunidad financiera internacional en la solidez de los fundamentos de la economía mexicana, es reflejo de la menor percepción de riesgo de nuestro país respecto a otras economías emergentes y, a su vez, permite que México acceda a los mercados financieros internacionales en mejores términos¹⁶.
- Para los años 2001 y 2002, el techo de endeudamiento externo neto solicitado y autorizado para el sector público ha sido nulo. En congruencia con lo anterior, la política de deuda externa en este lapso ha concentrado su atención en el refinanciamiento de sus pasivos, con el propósito de mejorar, de acuerdo a las condiciones de los mercados financieros internacionales, su perfil y costo, así como en la obtención de financiamientos por un monto no mayor al requerido para compensar los vencimientos de obligaciones externas¹⁷.
- En adición a lo anterior, el Gobierno Federal realizó diversas operaciones de administración de pasivos en los mercados internacionales de capital que permitirán lograr ahorros significativos en el servicio de la deuda a lo largo del tiempo.
- El Programa Económico, definido para 2003, planteó al Honorable Congreso de la Unión un techo de endeudamiento externo neto de cero para el sector público, al igual que en los dos ejercicios fiscales anteriores. En congruencia con lo anterior, las acciones se concentraron en el refinanciamiento de los pasivos del sector público, con los siguientes objetivos¹⁸:

¹⁴ Puede verse al respecto, Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001, p. 296.

¹⁵ Op. Cit. P. 296.

¹⁶ Ídem. P. 296.

¹⁷ Véase, Vicente Fox, Segundo Informe de Gobierno, 2002, p. 277.

¹⁸ Véase Vicente Fox, Tercer Informe de Gobierno, 2003, p. 323.

- Mejorar, de acuerdo a las condiciones de los mercados financieros internacionales, su perfil y costo.
- Ampliar la base de inversionistas.
- Realizar operaciones de manejo y administración de pasivos.

b) La Deuda Interna

La estrategia de colocación de deuda interna ha sido congruente con los objetivos de mejorar el perfil de vencimientos y ampliar el plazo promedio de vigencia de la deuda.

- Así, se continuó con el anuncio trimestral anticipado del programa de colocación de títulos gubernamentales, indicando montos mínimos a emitirse de manera regular, junto con un monto máximo a subastarse cada trimestre. Este sistema ha demostrado ser eficiente, en tanto que brinda certidumbre a los participantes del mercado respecto a la oferta de valores gubernamentales durante el trimestre y, a su vez, permite a la SHCP adecuar la composición de la oferta de títulos de acuerdo a las condiciones del mercado¹⁹.
- Adicionalmente, se dio continuidad a las acciones que tienden a incrementar la liquidez de los bonos gubernamentales en el mercado secundario –tales como la reapertura de las emisiones de ciertos instrumentos en el marco de la subasta primaria–, y espaciar las subastas primarias de valores gubernamentales de largo plazo.
- A finales del mes de abril de 2001, se dio a conocer la nueva lista de intermediarios financieros que fungirán como formadores de mercado para valores gubernamentales a tasa fija durante un periodo de seis meses. Con la operación de estos formadores de mercado, la liquidez en el mercado secundario de instrumentos de deuda del Gobierno Federal a tasa fija se vio favorecida al facilitar que los inversionistas de estos títulos pudieran realizar operaciones de compra y venta en cualquier momento y con bajos costos de transacción²⁰.
- Con la emisión de los Bonos de Desarrollo a tasa nominal fija a 10 años, se buscó, entre otros objetivos, establecer una tasa de referencia libre de riesgo crediticio, fomentar el desarrollo de un mercado de deuda privada de largo plazo, mejorar el perfil de vencimientos, y reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante alzas en las tasas de interés²¹.
- Dentro de la composición de la deuda interna se redujo la participación de los instrumentos a tasa flotante y se incrementó la de instrumentos de tasa fija a

¹⁹ Véase, Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001, p. 298.

²⁰ Op. Cit. p. 298

²¹ Véase, Vicente Fox, Segundo Informe de Gobierno, 2002, p. 279.

largo plazo con el propósito de seguir reduciendo la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante movimientos adversos en las tasas de interés²².

- La estrategia de financiamiento del sector público para 2003 busca aprovechar el dinamismo esperado en la demanda por títulos gubernamentales por parte de inversionistas institucionales, originado principalmente por los niveles significativos de ahorro financiero asociado a los activos de las cuentas de ahorro para el retiro, la disminución de las expectativas de inflación y las perspectivas favorables de la economía para el mediano plazo²³:
 - En este contexto, el déficit del Gobierno Federal proyectado para 2003 será cubierto en su totalidad a través de recursos provenientes de fuentes internas, tal y como fue previsto para el anterior ejercicio fiscal.
 - Asimismo, se busca reducir la participación de los instrumentos a tasa flotante dentro de la composición total de la deuda interna, mejorar el perfil de vencimiento de valores gubernamentales, cumplir con el establecimiento de una curva de tasas de interés libre de riesgo crediticio, reducir la vulnerabilidad de las finanzas públicas ante cambios temporales en tasas de interés, y fomentar el desarrollo de un mercado de deuda privada de largo plazo.

B. Retos y oportunidades para 2004²⁴

En 2004 se pretende captar los recursos necesarios para enfrentar las obligaciones derivadas de la deuda vigente, así como para financiar el déficit público estimado para el año.

a) En lo que toca a la deuda externa, se plantea:

- Atenuar el impacto de perturbaciones externas sobre la postura fiscal del país.
- Aprovechar los términos y condiciones favorables que ofrecen los esquemas de financiamiento de los Organismos Financieros Internacionales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Realizar operaciones de manejo y administración de pasivos a través de recompras, amortizaciones anticipadas y uso de coberturas, que permitan mejorar la composición del portafolio de la deuda externa del Gobierno Federal.

b) Por lo que se refiere a la deuda interna se prevé:

²² Op. Cit. p. 280.

²³ Véase, Vicente Fox, Segundo Informe de Gobierno, 2002, p. 326.

²⁴ Puede verse al respecto Vicente Fox, 3er Informe de Gobierno, 2003.

- Consolidar y extender la curva de rendimiento de títulos gubernamentales en el mercado nacional.
- Reducir la sensibilidad de las finanzas públicas ante movimientos en las tasas de interés internas mediante la colocación de títulos de largo plazo a tasa nominal fija.
- Apoyar la estabilidad económica en lo general y el desarrollo del sistema financiero en lo particular.

5.1.1.4 La Administración Patrimonial²⁵

El patrimonio inmobiliario federal es propiedad de todos los mexicanos, lo que obliga a establecer programas que posibiliten su control óptimo y aprovechamiento. En este sentido, se están fortaleciendo programas que le permitirán integrar y mantener actualizado el inventario nacional de inmuebles federales y reunir los elementos que le faculten el tomar decisiones de uso y destino oportunas, confiables y expeditas²⁶.

Con la finalidad de lograr el óptimo uso y aprovechamiento del Patrimonio Inmobiliario Federal, se han llevado a cabo acciones de desregulación y simplificación de procesos, que tienen el propósito de imprimir mayor certeza y transparencia a los actos realizados sobre bienes inmuebles federales, con base en el apego irrestricto a la legalidad y asegurando la observancia del marco regulatorio y normativo específico²⁷.

Entre las acciones tomadas en esta materia por el gobierno federal destacan las siguientes:

- Se creó el Comité Interno de Aprovechamiento y Comercialización de inmuebles, con la finalidad de transparentar la comercialización de inmuebles federales no aptos para el servicio público.
- Además, para mejorar el control del patrimonio inmobiliario federal y su óptimo aprovechamiento, se desarrollaron los proyectos: Control del Inventario de Bienes Inmuebles, Regularización Administrativa y Recuperación de Inmuebles Federales, Simplificación de Procesos para la Desincorporación de Inmuebles Federales y Comercialización de Inmuebles Federales.
- Por lo que se refiere a los puertos fronterizos, se encuentra en operación el Programa de Reordenamiento Integral, que pretende proporcionar un marco de planeación a corto, mediano y largo plazos para el funcionamiento,

²⁵ Los principales elementos que se aportan aquí provienen de Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001, p. 646

²⁶ Véase, Vicente Fox, Primer Informe de Gobierno, 2001, p. 646.

²⁷ Ibid. p. 646.

administración, imagen institucional y fortalecimiento de la identidad nacional. Para el resto de los edificios públicos compartidos, está en ejecución el Programa de Rehabilitación de Palacios Federales, que considera obras de mejoramiento, conservación y mantenimiento en 16 inmuebles para el presente año.

- Se desarrollaron los proyectos Control del Inventario de Bienes Inmuebles, Regularización Administrativa y Recuperación de Inmuebles Federales, Simplificación de Procesos para la Desincorporación de Inmuebles Federales y Comercialización de Inmuebles Federales²⁸.
- Con relación al nombramiento de notarios del Patrimonio Inmueble Federal, de septiembre de 2001 a agosto de 2002 se emitieron 74 nombramientos, lo que representa un incremento del 118 por ciento con relación al mismo periodo inmediato anterior. Asimismo, se autorizaron 11 solicitudes de habilitación de notarios públicos para escriturar actos de inmuebles federales fuera de su circunscripción territorial²⁹.

Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE)

Es importante mencionar que la SHCP cuenta con un área encargada de la administración, operación y enajenación de los bienes y empresas a disposición del Gobierno Federal y con el Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA), que fue creado por disposición de la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados (LFABADA) e inició sus operaciones en agosto de 1999 y concluyeron el 16 de junio del 2003. Actualmente, las funciones que desarrollaba el SERA son atendidas por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) que fue creado por disposición de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público el 23 de octubre de 2002³⁰.

Se han adoptado los siguientes principios rectores que deberán regular la actuación de este organismo³¹ :

- **Legalidad:** Las decisiones se tomarán con estricto apego al marco legal aplicable.
- **Eficiencia:** Establecer una administración enfocada a resultados. Conducir oportunamente todas las actividades con los más altos estándares profesionales y éticos, orientados a maximizar la recuperación de los bienes

²⁸ Véase SHCP, Informe de Labores 2002.

²⁹ Tomado de Vicente Fox, Segundo Informe de Gobierno, 2002, p. 625.

³⁰ Al respecto puede verse, SHCP, Informe de Labores 2003 y página web del SAE: www.sae.gob.mx.

³¹ Puede verse SChP, Informe de Labores 2003.

en el menor tiempo posible y realizar una administración efectiva de los bienes asegurados.

- La oportunidad: la conclusión de las actividades encomendadas permitirá reducir el costo fiscal en dos vertientes, por un lado al reducir los costos de administración y por otro al reconocer que los activos disminuyen su valor con el paso del tiempo.
- Transparencia: Realizar procesos de administración auditable y mecanismos de enajenación públicos y equitativos, y propiciar la construcción de vínculos permanentes de comunicación con el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, las Entidades Transferentes, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto.
- Rendición de Cuentas: El SAE dará cuenta transparente y puntual de sus acciones, no sólo como obligación, sino como principio rector de su actuación.
- Trabajo en Equipo: Los problemas se abordan desde una perspectiva global para encontrar soluciones integrales en el menor tiempo posible, con la participación de las autoridades y de todo el personal, buscando innovar soluciones día a día.
- Excelencia: La calidad será el eje rector de la cultura institucional.

Entre las acciones realizadas por el SAE para cumplir con los principios rectores que regulan su actividad destacan los siguientes³²:

- En los puertos fronterizos se encuentra en operación el Programa de Reordenamiento Integral, que pretende proporcionar un marco de planeación a corto, mediano y largo plazos para el funcionamiento, administración, imagen institucional y fortalecimiento de la identidad nacional.
- Se actualizó y validó la información de 36 710 inmuebles del sector público, en el Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la Administración Pública Federal (APF).
- Se desarrollaron los proyectos Control del Inventario de Bienes Inmuebles, Regularización Administrativa y Recuperación de Inmuebles Federales, Simplificación de Procesos para la Desincorporación de Inmuebles Federales y Comercialización de Inmuebles Federales.
- Se creó el Comité Interno de Aprovechamiento y Comercialización de inmuebles, con la finalidad de transparentar la comercialización de inmuebles federales no aptos para el servicio público.

³² Véase SHCP, Informe de Labores, 2002.

5.1.1.4.1.- Sistemas de Organización para la Administración Hacendaria

A. Medición del desempeño de las dependencias y entidades gubernamentales³³

Dentro de la administración pública se desarrollaron nuevos procedimientos para medir el desempeño de las dependencias y entidades gubernamentales con el propósito de evaluar con mayor objetividad la calidad de los servicios públicos.

Para ello, se establecieron mecanismos para articular el Programa de Administración Pública (PROMAP) con el Sistema de Evaluación del Desempeño. Al respecto, se publicó el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal y la Norma para la Aplicación de Estímulos por Productividad, Eficiencia y Calidad del Desempeño a los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

B. Cambios en la Organización de la SHCP.

a. Modificaciones al Reglamento Interior relacionadas con las Entidades Federativas³⁴:

- El 24 de diciembre de 2001 se publicó el Decreto que modificó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer la Unidad de Coordinación Hacendaria con Entidades Federativas (UCHEF) - actualmente UCEF- como ventanilla de atención integral para las entidades federativas y municipios, ampliando sus facultades para comprender no sólo el ingreso, sino también lo relativo al gasto y la deuda³⁵.
- Además, a la UCEF se le asignó llevar el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las mismas, participar en el diseño de las directrices para el acceso de las entidades de las administraciones públicas estatales y municipales a los mercados internos de dinero y capitales, y elaborar los anteproyectos de iniciativas de ley y proyectos de reglamentos relativos a las materias de coordinación, inclusive en materia fiscal.

b) Cambios administrativos:

Adicionalmente, en 2003 se presentaron diversos cambios administrativos dentro de la Secretaría de Hacienda, entre los que destacan los siguientes³⁶:

³³ Véase, PND, 1er Informe de Ejecución, 2001.

³⁴ Ibid.

³⁵ Véase PND, 1er Informe de Ejecución, 2001. p. 446.

³⁶ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003

- Se deroga la Unidad de Enlace con el Congreso de la Unión. Cambia de denominación y se convierte la Dirección General de Planeación Hacendaria en la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.
 - La Dirección General de Crédito Público cambia de denominación y se convierte en la Unidad de Crédito Público.
 - La Dirección General de Banca y Ahorro cambia de denominación y se convierte en la Unidad de Banca y Ahorro.
 - La Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales cambia de denominación a Dirección General de Asuntos Internacionales de Hacienda.
 - Se deroga la Unidad de Servicio Civil.
 - La Coordinación General de Tecnologías de la Información cambia de denominación a Coordinación de Procesos y Estructuras de Información de la Subsecretaría de Egresos.
 - La Dirección General de Promoción Cultural y Acervo Patrimonial cambia de denominación a Dirección General de Promoción Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial.
 - La creación mediante movimientos compensados de la Dirección General de Apoyo Técnico.
 - La Dirección General Consultiva de Asuntos Financieros cambia de denominación a Dirección General de Asuntos Financieros “A”.
 - La Dirección General Técnica de Proyectos Normativos cambia de denominación a Dirección General de Asuntos Financieros “B”.
 - La Dirección General de Sistemas Automatizados cambia de denominación a Coordinación de Procesos y Estructuras de Información de la Tesorería de la Federación.
 - Se crea la Unidad de Comunicación Social y Vocero (UCSV), para fusionar en una sola las competencias antes asignadas a la Unidad de Comunicación Social y la Unidad de Coordinación Técnica y Vocero.
- C. Mejora de mecanismos de coordinación que fortalecen la capacidad de gestión de los gobiernos locales**

Dentro de las principales acciones realizadas para mejorar los mecanismos de coordinación que fortalecen la capacidad de gestión pública de los gobiernos locales, destacan las siguientes³⁷:

- Se avanzó en el diseño del Sistema Integral de Información Hacendaria de las Entidades Federativas (SIINHEF), que permitirá contar con información eficiente y detectar con oportunidad las tendencias y afectaciones en la Coordinación Hacendaria, así como formular políticas de coordinación en la materia.
- Se cuenta con un banco de datos de los 31 estados y del Distrito Federal con información derivada de las cuentas públicas estatales para el periodo 1990-2000.

5.1.2.- LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA ESTATAL

5.1.2.1.- Ingreso. Diagnóstico de la Administración Tributaria Estatal³⁸.

En este apartado se incorporan algunos comentarios y datos que permiten identificar la situación actual en materia de administración de ingresos propios así como de otros conceptos que las entidades federativas administran por cuenta de la federación como resultado del Convenio de colaboración Administrativa que tienen suscrito con ese orden de gobierno.

Ingresos

En materia de ingresos, las entidades federativas enfrentan el hecho de que más del 90% de los mismos los obtienen sin la necesidad de aplicar un esfuerzo de recaudación, ello en virtud de que tanto las participaciones como las aportaciones federales emanan de la aplicación de la Ley de Coordinación fiscal.

En este marco, la actuación de las entidades federativas en materia de administración de ingresos está delimitada por las leyes fiscales derivadas del ejercicio de su potestad tributaria, así como por los acuerdos emanados del instrumento a través del cual se materializa la colaboración administrativa con el gobierno federal.

³⁷ Véase PND, 1er Informe de Ejecución, 2001. p. 446.

³⁸ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

De esta suerte los ingresos que las entidades federativas administran se integran básicamente por los siguientes conceptos: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos propios e ingresos federales coordinados, que se muestran en los cuadros siguientes:

CUADRO No. 4.5.1

**Impuestos Vigentes en las Entidades Federativas y Distrito Federal
Contemplados en las Leyes de Ingresos para el año 2003**

El siguiente cuadro contiene las distintas denominaciones de los Impuestos Estatales, que año con año se ha venido actualizando en el Centro de Información de Indetec, con base en las Leyes de Ingresos.

Los números indican la denominación diferente que tiene el impuesto en cada Entidad Federativa. Cuadro actualizado por la Lic. Xóchitl Livier De la O Hdez.

IMPUESTOS	ENTIDADES FEDERATIVAS																																	
	Ags.	B.C.	B.C.S.	Camp.	Coah.	Col.	Chis.	Chih.	D.F.	Dgo.	Oto.	Gro.	Hgo.	Jal.	Mex.	Mich.	Mor.	Nay.	N.L.	Oax.	Pue.	Qro.	Q. Roo.	S.L.P.	Sin.	Son.	Tab.	Tams.	Tlax.	Ver.	Yuc.	Zac.		
Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos	X	X			X	X			X			X					X	X		X		X							X		X			
Sobre Loterías, Rifas, Concursos, Sorteos y Juegos Permitidos enajenación de Bienes de Rifas y Sorteos	X	X	X		x	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X/13	X	X			X/13	X	X/13	X	X	X	X	X	X		
Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal		X										X		X	X	X		X				X				X					X			
Sobre Nóminas			X	X	X		X	X	X	X		X	X				X	X	X			X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		
Sobre Ejercicio de Profesiones y/o Honorarios						X	X/4			X/4		X/8	X									X				X	X	X		X				
Compra-Venta de Vehículos de Motor Usados	X				x	X		X		X		X				X			X/14	X			X/25								X			
Sobre Adquisición de Vehículos Automotores Usados	X						X						X	X	X						X	X		X	X			X	X					
Enajenación de Bienes Muebles Usados								X/25																										
Sobre adquisición de Bienes Muebles											X						X	X														X		
Traslado de dominio de Bienes Muebles Usados														X												X	X							
Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles									X																									
Local Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	X				X		X		X		X	X		X		X	X	X		X	X	X			X			X			X			
Sobre Actividades Mercantiles e Industriales	X	X										X														X/16								
Sobre el Comercio de libros, periodicos y rev.				X																														
Sobre La Explotación de Marmoles, Canteras Caliza y Arena			X																															
Predial									X																	X/17								
Sobre Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales	X						X/5				X		X/11										X/11			X/19	X/20	X/21						
Sobre Hospedaje	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Sobre Ejercicios Lucrativos								X																										
Ambiental		X																																
Adicionales		X/1	X/2		X/3	X/2		X/6		X/7		X/9	X/10			X/12	X	X				X/15			X/18				X/22	X/23	X/24			
Causados en Ejercicios Anteriores															X																			

FUENTE: Leyes de ingresos de las Entidades Federativas para el año 2003.

NOTAS:

	9/ Adicional para Fomento Educativo, Económico, Social, Ecológico y Forestal	17 / Predial Ejidal
1/ Impuesto Adicional para la Educación Media y Superior	10/ Adicional para la Construcción de carreteras, sostenimiento de la Asistencia Pública y de	18/ Impuesto para el Sostenimiento de la Universidad de Sonora
2/ A la Prestación del Servicio de Enseñanza Superior	11/ Negocios Jurídicos e Instrumentos Notariales	19 / Sobre Actos, Contratos e Instrumentos Notariales
3 / Adicional por derechos del Registro Público de la Propiedad	12/ Adicional para Carreteras y Construcción de Edificios Escolares	20/ Sobre Actos y Operaciones Civiles
4 / Sobre Ejercicio Profesional de la Medicina	13/ Sobre Premios	21/ Sobre Funciones Notariales y Correduría Pública
5/ Sobre Actos Jurídicos	14 / Sobre Transmisión de Propiedad de Vehículos Automotores Usados	22/ Adicional Para el Fomento de la Educación
6/ Universitarios	15/ Para el Fomento de la Educación Pública en el Estado, para Caminos y Servicios Social	23/ Adicional para la Ejecución de Obras Materiales y Asistencia Social
7/ Impuesto para el Fomento a la Educación del Edo.	15/ Para el Fomento de la Educación Pública en el Estado, para Caminos y Servicios Social	24/ Para la Universidad Autónoma de Zacatecas
8/ Sobre el Ejercicio de la Profesión Médica y Otras Actividades No Subordinadas	16 / General al Comercio e Industria y Prestación de Servicios	25/ Sobre Adquisición de Vehículos Automotores y Otros Bienes Muebles Usados

CUADRO No. 4.5.3

CONTRIBUCIONES ESPECIALES, PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS E INGRESOS EXTRAORDINARIOS CONTEMPLADOS EN LAS LEYES DE INGRESOS ESTATALES PARA EL EJERCICIO FISCAL 2003

Es importante aclarar que la denominación de cada uno de estos conceptos, no necesariamente coincide con la contenida en cada Ley de Ingresos. Para una plena certeza se recomienda consultar la nota respectiva.

CONCEPTO / ENTIDAD FEDERATIVA	AGS.	B.C.	B.C.S.	CAMP.	COAH.	COL.	CHIS.	CHH.	DGO.	GRO.	HGO.	JAL.	MÉX.	MICH.	MOR.	NAY.	NL.	OAX.	PUE.	ORO.	Q.ROO.	S.L.P.	SIN.	SON.	TAB.	TAMPS.	TLAX.	VER.	YUC.	ZAC.	D.F.	
CONTRIBUCIONES ESPECIALES		(N.D)			(N.D)		1	1			(N.D)	(N.D)							(N.D)						(N.D)	(N.D)						
PRODUCTOS																																
Venta y Explotación de Bienes Muebles e Inmuebles	7	X		X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X			X	X	X	X	X				X		X	X	
Por el uso o goce de bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado	X		X	2	X		X	3	X				X	X			X	X		X		X	X				X	X		X		
Publicaciones oficiales			X			X	X			X			X		X						X	X			X					3	X	
Periódico Oficial del Estado			X	4	X		X							X		X		X		X	X					3	X		X			
Rendimientos Financieros de Capital y Valores del Estado	X					X	X	X		X			X	X	X			X		X	X	X		X	X			X	X	X		
Intereses			X												X	X							X		X							
Venta de Hologramas de Verificación Vehicular																				X						3	X				X	
Ventas de Formas Valoradas			X							X			X		X		X					X	X					X				
Rendimiento de Establecimientos y Empresas Dependientes del Estado o Entidades Paraestatales	X			5	X		X		X				2	X			X								X							
Servicios de Seguridad Estatal																							X								X	
Establecimientos Penales																																
Instituciones de Asistencia Social			6	X																												
Funciones del Derecho Privado																	2	X														
Incentivos por administración de impuestos coordinados municipales																											X					
Venta de solares del fondo legal																					X								X			
Diversos	X		X	X			X	X	X				X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X				X	X	X	
APROVECHAMIENTOS																																
Recargos	X		X	X		X	X	X	X	X			X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X				X	X		
Rezagos				X							X							X					X	X	X				X			
Multas	X		X	8	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	
Donaciones y Herencias			X	X			X			X			X	X			X			X	X			X								
Indemnizaciones			X	X		9	X						X									X			X				X			
Reintegros	X			X			X	X		X			X	X											X				X	X		
Gastos de Ejecución	X					1	X		X		X				X						X	2	X		X				X	1	X	
Honorarios por Notificación							X																									
% sobre Indemnización de cheques			X	X		X								X																		
Aprovechamiento de Dependencias y Entidades del Estado							X			X					X	X									X					1	X	
Aportaciones de contratistas de obras públicas para beneficio social			1	X			X	X	X					2	5	X																
Venta de Bases para Licitaciones Públicas										1	X																					X
Fianzas hechas efectivas	X					X	X			X							X					X								X		
Mantenimiento y operación de Carreteras Federales								X																X								
Por el uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de las Actividades Comerciales																																X
Incentivos por administración de impuestos coordinados municipales									1	9	X		X	X		X	X					X										
Accesorios																									2	X	3					X
Mantenimiento y conservación Urbana y del Catastro							1	X														X										
Faltas y Retardos de Servidores Públicos														X																		
Diversos	X		X	X		X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
EXTRAORDINARIOS																																
Ingresos Derivados de Financiamientos	X					X		2	X	X			X				X			X							3	X	X	X	X	
Saldo del ejercicio fiscal anterior																	X										X				X	
Diferimiento de pago a proveedores																								X								
Mortos de otros ingresos	X			1	X			2	X	X			2	X	2	X		X		3	X				3	X						

Además de la materia tributaria propia, las entidades federativas desarrollan funciones de Administración Tributaria con relación a una serie de ingresos y actividades de naturaleza federal (ingresos federales coordinados), que derivan de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que tienen suscrito con la Federación a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los conceptos de ingresos federales Coordinados en cuya administración participan las entidades federativas se resumen enseguida:

Administración Integral:
Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos
Impuesto sobre Automóviles Nuevos (*)
ISR de Pequeños Contribuyentes (*)
ISR de Contribuyentes de Régimen Intermedio y Ganancia por Enajenación de Inmuebles (*)
Fiscalización y Control de Obligaciones:
Impuesto al Valor Agregado
Impuesto sobre la Renta
Impuesto al Activo
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario
Impuesto sobre Bienes y Servicios Suntuarios
Conceptos para Operar principalmente Municipios:
Multas Administrativas Federales no Fiscales
Derechos por el Uso, Goce o Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre
Otros Derechos Federales

(*) En estos conceptos el Registro Federal de Contribuyentes está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De la consulta a los cuadros anteriores se podría pensar que la materia tributaria administrable de las entidades federativas es basta, sin embargo, la escasa significación recaudatoria ha creado un círculo vicioso en muchas de las administraciones las que bajo el argumento de esa escasa representatividad han descuidado la administración de los conceptos de ingresos propios con el correspondiente demérito de los rendimientos potenciales.

A. Aprovechamiento de las Potestades Tributarias Existentes

En la legislación de las entidades federativas existe una gran diversidad de tributos que no son aprovechados en su totalidad. Los impuestos más importantes por su potencial recaudatorio y posibilidades extrafiscales son, excluyendo al Distrito Federal, Nóminas, Hospedaje, Enajenación de Bienes Muebles y Tenencia Local.

Se revisaron, tanto las leyes de ingresos como las leyes de hacienda para 2003 con el propósito de conocer el nivel de utilización de sus respectivas potestades tributarias.

En el siguiente cuadro se muestra la utilización de las potestades con mayor potencial recaudatorio, de donde se desprende que aún existen posibilidades para fortalecer las haciendas locales.

Cuadro No. 4.5.4
Principales Potestades Tributarias, 2003

Concepto	Estados que NO las utilizan
Nóminas (26 Estados* y el D.F.)	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos y Querétaro.
Prestación de Servicios de Hospedaje (albergue) (29 Estados y el D.F.; en las restantes dos entidades son municipales)	
Enajenación de vehículos de motor usado y bienes muebles usados (29 Entidades federativas)	Baja California Sur, Tamaulipas y (D.F. lo derogó)
Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años (13 Estados y el D.F.)	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

* Michoacán lo incorporó en 2003.

Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de las Leyes de Ingresos de las entidades federativas.

Por su parte, los estados en su mayoría dejan de percibir ingresos por concepto de otros impuestos no señalados en el cuadro, derechos, productos y aprovechamientos; estos son: Premios derivados de Loterías (27 entidades), Servicios Profesionales de Medicina (15), y Operaciones Contractuales (24).

La falta de una armonización tributaria a nivel nacional, aunado a la falta de incentivos para recaudar impuestos locales, han provocado una precaria planeación tributaria, por ejemplo, la diversidad de las tasas del Impuesto sobre Nóminas presenta un rango de cero hasta 2.5 por ciento (la tasa mínima está vigente en Oaxaca para contribuyentes con un máximo de 50 trabajadores).

En cuanto al Impuesto al Hospedaje, se observa que la tasa oscila entre 2 y 3 por ciento, siendo la primera la más común entre las entidades federativas. Es importante destacar que los recursos derivados de dicho tributo, en la mayoría de las entidades federativas son administrados por fideicomisos donde convergen autoridades estatales, municipales y del sector privado local dedicados a ese giro, y que a través de dichos fideicomisos se promueve el turismo y se realizan mejoras y equipamiento urbano, fundamentalmente en los municipios turísticos.

B. Servicios a los Contribuyentes

En cuanto a modernización, las entidades federativas han abierto nuevos canales para el desahogo de diversos trámites fiscales, como son el pago de contribuciones, consultas a estados de cuenta, formularios de declaración y consulta a la legislación fiscal entre otros, como se podrá apreciar en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 4.5.5
SERVICIOS TRIBUTARIOS QUE PRESTAN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS POR INTERNET

ENTIDAD	A G S	B C	B C S	C H I S 1	C H I H	C O A H	D F	D G O	M É X	G T O	H G O	J A L	M I C H	M O R	N L	O A X 2	P U E	Q R O	Q R O O	S I N 3	S O N 4	T A B	T A M S 5	T L A X	V E R	Y U C	Z A C
Pago de ISTUV	X	X		X			X			X	X	X			X	X	X	X		X						X	
Pago de ISAN				X													X										
Pago de Impuesto sobre Nóminas					X		X					X			X					X						X	
Pago de ISR	X																									X	
Pago de Impuesto sobre Hospedaje					X							X				X	X			X						X	
Pago de Impuesto sobre Ejercicios Fiscales					X																						
Pago de Impuesto sobre Loterías, Rifas y Sorteos					X												X										
Pago de Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles							X																				
Remuneraciones al Trabajo Personal							X										X										
Pago de Predial															X												
Pago para Licencias de Conducir		X																									
Información sobre la situación de los Pagos al Gobierno del Estado	X				X																						
Formatos de Impuestos	X	X	X	X									X		X	X						X	X	X	X		
Información sobre Trámites Fiscales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X
LEGISLACIÓN VIGENTE	X	X	X		X	X	X	X		X			X	X		X		X	X	X		X	X	X	X	X	X
Consulta/ Estado de Cuenta Vehiculos	X			X	X					X	X	X			X					X						X	X
Consulta de Pagos en Bancos							X																				
Consulta/Estado de Cuenta Predial															X												
SUMA DE SERVICIOS	7	5	3	5	8	2	7	2	1	4	3	5	3	2	7	5	5	2	2	6	1	3	3	3	7	3	3

- 1) Declara CIE (cálculo automático de impuestos)
- 2) Declara CIE (cálculo automático de impuestos)
- 3) Impuesto sobre nómina agrícola
- 4) Declaración situación patrimonial
- 5) Servicio en Línea

NOTA: Estados de Campeche, Colima, Guerrero, Nayarit y San Luis Potosí. Información no disponible.

FUENTE: Cuadro elaborado por Indetec con base a la consulta de los sitios Web estatales efectuada en diciembre 4 de 2003.

C. Diagnóstico de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal³⁹

a) Alcances de la Colaboración Administrativa

La Colaboración Administrativa es un esquema en el cual participan los gobiernos Federal, estatales y municipales en determinadas funciones de administración pública.

En materia de administración de ingresos, este esquema se viene utilizando desde hace alrededor de 30 años, con la participación de las entidades federativas en la administración de algunas contribuciones federales.

Actualmente tanto los gobiernos estatales como municipales participan con el Gobierno Federal en diversas funciones de administración tributaria a través de convenios de colaboración en materia de administración de ingresos federales.

Los espacios en los que se participa con el Gobierno Federal se integran por diversos ingresos federales, así como en determinados programas, respecto de los cuales les han sido encomendadas distintas funciones operativas de administración tributaria y se les han otorgado diferentes incentivos económicos como se ilustra de manera general en el siguiente cuadro.

³⁹ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

PRIMERA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA

CUADRO No. 4.5.6
COLABORACION ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA FISCAL FEDERAL

FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA	INGRESOS COORDINADOS								OTROS ANEXOS (1)(2)	COLABORACION MUNICIPIOS
	IVA	ISR	IA	IEPS	ISTUV	ANEXO 2 ISAN	ANEXO 3 REPECOS	ANEXO 7 R. INTERM		
	I N C E N T I V O S E C O N O M I C O S									
Verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales	100% monto	75% créditos	100% monto	100%	100% de la	100% de la	100%	No. 4 Derechos inmuebles ubicados en riberas o zonas federales	ANEXO 1 ZOFEMAT 10% Estado y 80% Municipio por derechos y recargos recaudados. 80% a Municipio gastos de ejecución y 100% de multas e indemnizació	
Determinar impuesto omitidos, actualización y accesorios	efectivamente	determinados y	efectivamente	recaudado	recaudación	recaudación	recaudación	No.5 Derechos de Contristas de Obra Pública		
Imponer multas por infracciones al CFF										
Condonar multas que imponga	pagado de	sus accesorios y	pagado de	incluyendo	obtenida	obtenida	equivalente al 5% aplicable a la utilidad fiscal del art. 127 LISR y al 5% sobre ganancia obtenida Cap IV Título IV de LISR	MULTAS NO FISCALES (90% a municipio si		
Notificar resoluciones que determinen créditos fiscales										
Recaudar pagos derivados sus actuaciones	créditos	100% de multas	créditos determinados	recargos y	recargos y	recargos y	No. 11 Vigilancia y control de mercancías de procedencia extranjera	No. 13 Derechos por Servicios de Registro Nacional de Turismo		
Llevar a cabo el PAE										
Autorizar devoluciones pagos indebidos	derivados de la	que imponga	por la	multas	multas	multas	No. 13 Derechos por Servicios de Registro Nacional de Turismo			
Verificar, determinar y cobrar devoluciones improcedentes										
Autorizar pago créditos fiscales a plazo	fiscalización	generen	fiscalización	multas	multas	multas				
Tramitar y resolver recursos administrativos con relación a sus actos o resoluciones										
Intervenir en juicios en relación al ejercicio de facultades delegadas	100% multas y honorarios de ejecución que se generen									
Realizar actos de verificación en una proporción del 20% del padrón de contribuyentes										
Administrar de manera integral excepto RFC de ISAN y Anexos 3 y 7	50% impuestos y recargos recaudados 100% de multas, honorarios y gastos de ejecución									
Vigilar obligaciones (Aplicación del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación)										
Verificar el uso de máquinas registradoras de comprobación fiscal y la expedición de comprobantes fiscales	100% de monto efectivamente pagado por las multas impuestas									
Verificar la legal estancia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera	100% multas y vehículos embargados precautoriamente adjudicados al fisco federal; 95% producto neto de enajenación de vehículos inutilizados para circular									

(1) Funciones de administración tributaria específicas para cada Anexo

(2) Existen entidades federativas que firmaron el Anexo No. 6, sin embargo en lo general no tuvo aplicación (fiscalización ISCAS e IVSBSS)

Fuente: Cuadro elaborado por INDETEC en base a las disposiciones vigentes en el Conveni de Colaboración Administrativa el 9 de diciembre de 2003

Resultados Obtenidos

Derivado de estos esfuerzos en las acciones de administración fiscal, las entidades perciben incentivos económicos que alcanzan hasta el 100 por ciento de la recaudación y con ello fortalecen sus ingresos.

Para el presente análisis, la primera parte describe el comportamiento de los incentivos económicos, en el periodo 1995 a 2002, haciendo referencia a los dos últimos años (1995-1996), de vigencia del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal en el que se encomendó a las entidades federativas realizar actos de fiscalización en forma conjunta con la federal en el Impuesto al Valor Agregado (IVA). A partir del 1º de enero de 1997 entró en vigor un nuevo Convenio de Colaboración con las entidades federativas, con el que se les otorgan facultades bajo un esquema de concurrencia, que les delega mayores atribuciones respecto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), así como en el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Activo (IA) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS).

En la segunda parte se presenta un diagnóstico bajo un sistema de evaluación de las acciones realizadas por los Estados en los periodos 2001 y 2002, utilizando para ello índices de desempeño que no pueden ser comparados con los de otros ejercicios en virtud de que han cambiado los criterios del modelo de evaluación.

Este sistema consiste en medir el grado de eficiencia y cumplimiento de las metas en base a los resultados de la actividad de la colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Se utilizó información de la Cuenta Documenta de Ingresos Coordinados con datos proporcionados por las entidades federativas y de la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF), información que no es verificada documentalmente.

Los ingresos por incentivos económicos se derivan de las actividades de fiscalización y control de obligaciones, en los impuestos federales del IVA, ISR, IMPAC, IEPS, Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario (ISCAS) y Sunuario, estos dos últimos únicamente por el ejercicio 2002. Se incluyen también las participaciones autoliquidables, esto es, el impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos y del impuesto sobre Automóviles Nuevos, que son participables al 100 por ciento.

Asimismo, constituyen ingresos por incentivos el cobro de multas administrativas federales no fiscales, derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre y otros derechos transferidos a las entidades federativas principalmente para ser operados por los Municipios.

b) Comportamiento de los Incentivos por el periodo 1995-2002

Respecto al comportamiento de los incentivos destaca lo siguiente:

- La Fiscalización Conjunta (IVA), tiende a la baja debido principalmente a que dejó de operar en 1997, cuando entró en vigor la fiscalización concurrente.
- Con la entrada en vigor del nuevo Convenio a partir de enero de 1997, la fiscalización evolucionó de manera positiva con aumentos de 128.4 y 48.8 por ciento en términos reales en 1998 y 2001.
- Para el año de 2001 se incrementó de manera importante el total de incentivos en 5 veces con respecto al año de 1995.

Cuadro No. 4.5.7.
Resumen de Pago de Incentivos Económicos a las Entidades Federativas
1995-2002
(Cifras en millones de pesos de 1993)

Concepto	Variaciones reales														
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00	02/01
Total	3,723.7	5,000.4	7,589.6	10,281.6	12,462.3	14,547.1	20,159.7	18,862.0	2.7	28.9	17.4	5.2	4.0	30.3	-10.6
Tenencia	3,281.7	4,518.3	6,148.9	7,133.4	8,313.9	9,028.5	10,995.5	12,808.1	5.3	4.1	-11.3	-10.9	-16.9	-6.9	-10.9
ISAN			772.3	2,332.3	3,365.6	4,581.5	4,586.6	4,540.3			131.0	10.4	4.1	-23.4	-24.3
Fiscalización Conjunta	342.5	344.9	322.4	133.7	47.1	49.1	36.2	16.8	-23.0	-20.6	-64.1	-69.4	-7.1	-30.7	-55.7
Fiscalización Concurrente			153.2	403.7	445.9	510.6	808.0	924.0			128.4	-4.2	2.1	48.8	9.3
Control de obligaciones	3.7	8.0	25.3	86.4	74.9	51.2	69.7	79.1	65.2	167.8	196.5	-24.8	-39.0	28.0	8.5
Verif. al Padrón de Contribuyentes	0.2	0.4	4.3	3.8	1.5	1.9	4.4	5.4	54.1	814.3	-24.1	-64.7	10.7	116.2	18.6
Multas No Fiscales	76.0	75.5	96.1	114.0	120.4	180.2	234.8	277.6	-24.1	8.2	2.8	-8.3	33.4	22.5	13.0
ZOFEMAT	9.1	39.4	43.9	42.7	63.9	98.9	158.3	147.3	230.2	-5.5	-15.7	29.9	37.9	50.6	-11.1
Legalización de Vehículos							3,219.1	18.5							-99.5
Otros anexos ^{1/}	10.4	13.9	23.3	31.7	29.1	45.2	47.1	44.8	245.5	0.0	4.1	-29.9	18.9	-20.4	-27.1

1/ Corresponden a ingresos provenientes de los anexos 5 y 13.

Fuente: Elaborado por la UCEF, con información de Cuenta Comprobada de Ingresos Coordinados de las entidades federativas.

c) Desempeño de las Entidades Federativas

El esquema general de evaluación contempla el análisis de los efectos del desempeño de las entidades federativas en la colaboración administrativa en materia fiscal federal. Este esquema fue elaborado por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) en lo relativo a la fiscalización y por la Administración General de Recaudación (AGR) en lo correspondiente a la medición de los Programas de Control de Obligaciones, Verificación al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y Multas Administrativas Federales No Fiscales.

i) Programas de Fiscalización

Se revisaron los resultados en materia de cumplimiento del programa operativo anual 2002, con base en los principales indicadores con impacto recaudatorio de Presencia Fiscal, Rentabilidad de la Fiscalización y Cifras Cobradas, establecidos por la Administración General de Auditoría Fiscal Federal, del Servicio de Administración Tributaria; dichos resultados se compararon con la media o promedio nacional.

Indicadores utilizados:

Presencia Fiscal

Este indicador muestra una media nacional de 0.81 por ciento con los siguientes resultados:

- 18 entidades federativas se ubican por arriba, una exactamente en el mismo nivel y 13 se encuentran por debajo.
- El primer lugar lo ocupa San Luis Potosí con 3.21 por ciento de su universo conformado por 133 154 de contribuyentes, que proviene de haber realizado 1 043 revisiones principalmente en: 329 revisiones de gabinete y 527 verificaciones de comprobantes fiscales.

Cuadro No. 4.5.8.
Presencia Fiscal
Periodo: Enero - Diciembre de 2002

Ref.	Univ. de Cont.	Prop. de Univ. Cont. Nal.	Entidad Federativa	Res. (por ciento)	Ref.	Univ. de Cont.	Prop. de Univ. Cont. Nal.	Entidad Federativa	Res. (por ciento)
1	133,15	1.9	San Luis Potosí	3.21	17	47,051	0.7	Colima	0.82
2	525,70	7.4	Jalisco	1.82	18	84,350	1.2	Nayarit	0.82
3	113,84	1.6	Querétaro	1.78	19	74,977	1.1	Quintana Roo	0.81
4	93,590	1.3	Tabasco	1.74	20	287,89	4.1	Puebla	0.76
5	188,13	2.7	Sonora	1.46	21	135,60	1.9	Oaxaca	0.72
6	55,527	0.8	Durango	1.43	22	194,08	2.7	Coahuila	0.71
7	240,63	3.4	Baja California	1.38	23	110,95	1.6	Yucatán	0.56
8	43,812	0.6	Baja California Sur	1.36	24	223,59	3.2	Chihuahua	0.49
9	56,276	0.8	Tlaxcala	1.32	25	254,77	3.6	Tamaulipas	0.48
10	80,742	1.1	Zacatecas	1.32	26	149,11	2.1	Chiapas	0.44
11	199,42	2.8	Sinaloa	1.28	27	127,59	1.8	Guerrero	0.40
12	114,19	1.6	Hidalgo	1.25	28	46,210	0.7	Campeche	0.37
13	327,37	4.6	Nuevo León	1.22	29	777,21	11.0	México	0.37
14	70,503	1.0	Aguascalientes	1.20	30	229,78	3.2	Michoacán	0.35
15	297,08	4.2	Guanajuato	1.18	31	1,254,73	17.7	Distrito Federal	0.21
16	100,88	1.4	Morelos	1.01	32	458,78	6.5	Veracruz	0.15

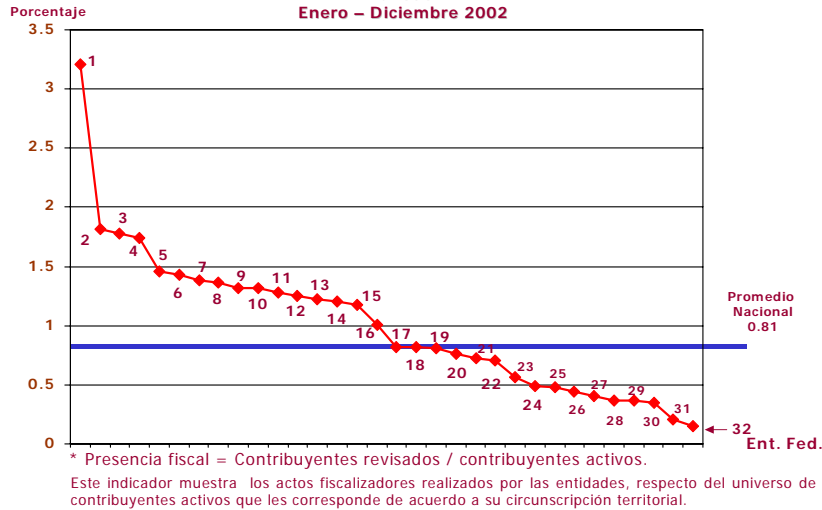
Total de Universo de Contribuyentes 7 097 625									
Media Nacional 0.81									

Fuente: SAT, Informe de Avance del Programa de Fiscalización proporcionado por las entidades federativas, 2002, tomado del Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

Gráfica No. 4.5.1

*** PRESENCIA FISCAL**

Periodo:
Enero - Diciembre 2002



Fuente: Cuadro No. 4.5.9

Rentabilidad de la Fiscalización.

El costo-beneficio de la fiscalización presenta una media nacional de 5.31 pesos recuperados por cada uno invertido:

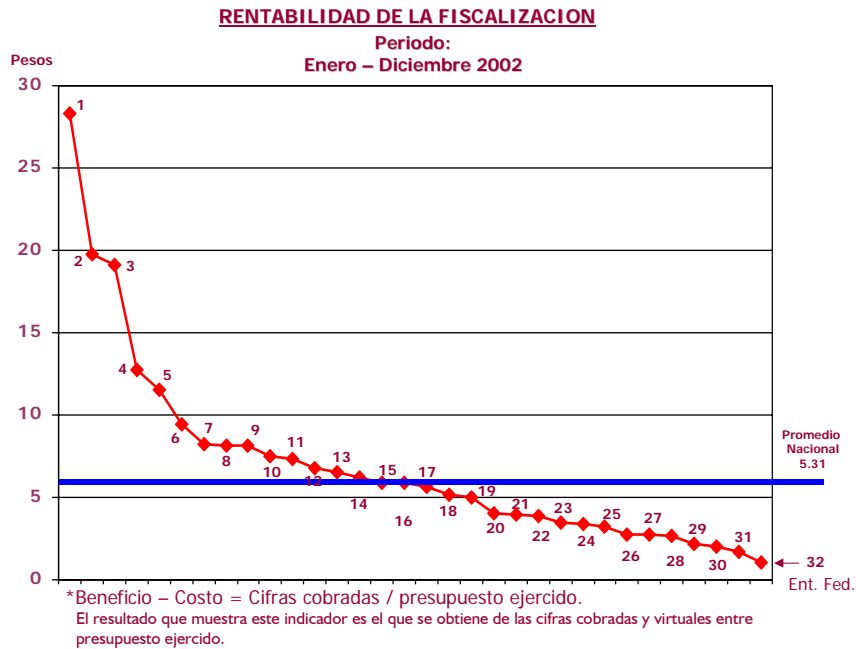
- 17 entidades federativas la superan y 15 se encuentran por debajo.

Cuadro No. 4.5.9
Rentabilidad de la Fiscalización
Periodo: Enero - Diciembre de 2002 - (Cifras en pesos)

Ref.	Entidad Federativa	Res. (\$)	Ref.	Entidad Federativa	Res. (\$)
1	Puebla	28.30	17	Tamaulipas	5.66
2	Aguascalientes	19.75	18	México	5.15
3	Coahuila	19.15	19	Campeche	4.99
4	Durango	12.78	20	Chiapas	4.07
5	Hidalgo	11.54	21	Quintana Roo	3.97
6	Chihuahua	9.42	22	S.L.P.	3.90
7	Baja California	8.20	23	Nayarit	3.45
8	Guanajuato	8.18	24	Tlaxcala	3.36
9	Tabasco	8.17	25	Jalisco	3.25
10	Zacatecas	7.50	26	Querétaro	2.77
11	Colima	7.36	27	Morelos	2.73
12	Guerrero	6.76	28	Nuevo León	2.70
13	Veracruz	6.53	29	Michoacán	2.15
14	Distrito Federal	6.17	30	Sinaloa	2.01
15	Oaxaca	5.91	31	Sonora	1.68
16	Baja California Sur	5.90	32	Yucatán	1.06
Media Nacional 5.31					

Fuente: SAT, Informe de Avance del Programa de Fiscalización proporcionado por las entidades federativas, 2002, tomado del Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

Gráfica No. 4.5.2



Fuente: Cuadro No. 4.5.8

Cifras Cobradas

Son las cantidades efectivamente cobradas por cada entidad federativa derivado de su actuación fiscalizadora.

En este sentido en el cuadro y gráfica se observa un promedio nacional de 39 050.16 miles de pesos.

- Únicamente 10 entidades superan la media nacional.
- El Estado de México ocupa el primer lugar habiendo, efectivamente cobrado 165 millones 920 mil pesos, lo que representa el 13.28 por ciento del total nacional.

CUADRO No. 4.5.10

Cifras Cobradas

Periodo: Enero-Diciembre de 2002

(Cifras en miles de pesos)

Grupo	Ref.	Entidad Federativa	Res.	por ciento
A	6	Distrito Federal	91,140.00	7.29
	1	México	165,920.00	13.28
	7	Jalisco	86,770.00	6.94
	15	Nuevo León	21,329.00	1.71
Total Grupal			365,159.00	
Participación Grupal a nivel Nacional				29.22

B	3	Baja California	100,640.00	8.05
	21	Baja California Sur	12,962.00	1.04
	4	Coahuila	100,536.00	8.05
	8	Chihuahua	61,088.00	4.89
	12	Durango	32,961.00	2.64
	27	Quintana Roo	10,307.00	0.82
	9	Sonora	46,640.00	3.73
Total Grupal			365,134.00	
Participación Grupal a nivel Nacional				29.22

E	23	Chiapas	11,708.00	0.94
	31	Guerrero	6,677.00	0.53
	14	Oaxaca	26,500.00	2.12
	20	Veracruz	16,377.00	1.31
Total Grupal			61,262.00	
Participación Grupal a nivel Nacional				4.90

Grupo	Ref.	Entidad Federativa	Res.	por ciento
C	11	Aguascalientes	35,040.00	2.80
	29	Campeche	9,341.00	0.75
	22	Colima	12,647.00	1.01
	24	Morelos	11,462.00	0.92
	19	Querétaro	17,246.00	1.38
	17	S.L.P.	19,434.00	1.56
	10	Sinaloa	43,756.00	3.50
	25	Tamaulipas	10,733.00	0.86
	30	Yucatán	7,234.00	0.58
	Total Grupal			166,893.00
Participación Grupal a nivel Nacional				13.36

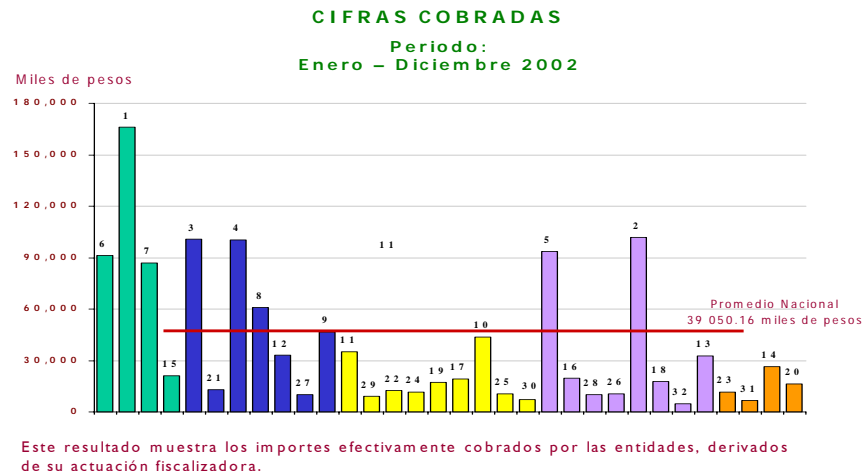
D	5	Guanajuato	93,402.00	7.47
	16	Hidalgo	19,798.00	1.58
	28	Michoacán	10,252.00	0.82
	26	Nayarit	10,635.00	0.85
	2	Puebla	101,766.00	8.14
	18	Tabasco	17,754.00	1.42
	32	Tlaxcala	4,693.00	0.38
	13	Zacatecas	32,857.00	2.63
Total Grupal			291,157.00	
Participación Grupal a nivel Nacional				23.30

Promedio Nacional \$ 39,050.16

Total \$ 1'249,605.00

Fuente: SAT, Informe de Avance del Programa de Fiscalización proporcionado por las Entidades Federativas, 2002, tomado del Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

Gráfica No. 4.5.3



Nota: Las cifras presentadas por las Entidades Federativas, no son responsabilidad de la SHCP, por lo que para cualquier análisis se deben tomar con mesura.
Las cifras arriba mostradas no corresponden con las presentadas en el resumen de ingresos, en virtud de que estas cifras pertenecen al 100 por ciento de los ingresos coordinados.
Fuente: Cuadro No. 4.5.10

ii) Programas de Recaudación

Desde 1990 se reorientó la Colaboración Administrativa en un enfoque de carácter funcional, dándose un fuerte impulso a las tareas conjuntas de vigilancia y control de obligaciones fiscales de los contribuyentes.

Los datos que se muestran se emplearon para determinar la eficiencia de las Entidades Federativas sobre las acciones que llevaron a cabo para obtener mayores recursos a través de los incentivos económicos que en el caso del Programa de Control de Obligaciones corresponden a las entidades federativas el 50 por ciento de la Recaudación de los Impuestos Sobre la Renta, al Activo, Especial Sobre Producción y Servicios, Suntuario y Sustitutivo al Crédito al Salario y sus accesorios. En el Programa de Verificación al Registro Federal de Contribuyentes se estableció el compromiso de alcanzar el 20 por ciento de su universo de contribuyentes con objetivos bien definidos de coordinación con la Federación para mantener un padrón confiable en cuyo caso, las entidades perciben el 100 por ciento de las multas impuestas efectivamente cobradas y en el caso del cobro de Multas Administrativas Federales no Fiscales el 98 por ciento de la recaudación y está dirigida en apoyo a las finanzas de los municipios.

Control de Obligaciones

El Programa de Control de Obligaciones se implementa para que las entidades federativas requieran a los contribuyentes el pago de las contribuciones omitidas y la presentación de las declaraciones de sus

obligaciones fiscales, con funciones de autoridades fiscales de conformidad con el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

- Las Entidades Federativas que alcanzaron un 100 por ciento de efectividad en el periodo enero-diciembre de 2002, fueron: Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz, con una recaudación total de 38,211 miles de pesos.

Cuadro No. 4.5.11

**Efectividad en la Notificación de Requerimientos 2002
(Programa de Control de Obligaciones Fiscales)**

Ref.	Entidad Federativa	Por ciento	Ref.	Entidad Federativa	Por ciento
1	Colima	100	17	Sonora	94
2	Chihuahua	100	18	San Luis Potosí	93
3	Durango	100	19	Baja California	93
4	Guanajuato	100	20	Tlaxcala	92
5	Michoacán	100	21	Aguascalientes	87
6	Morelos	100	22	Baja California Sur	86
7	Nayarit	100	23	Chiapas	44
8	Puebla	100	24	Campeche	0
9	Quintana Roo	100	25	Coahuila	0
10	Querétaro	100	26	Distrito Federal	0
11	Sinaloa	100	27	Guerrero	0
12	Tabasco	100	28	Hidalgo	0
13	Tamaulipas	100	29	Jalisco	0
14	Veracruz	100	30	México	0
15	Nuevo León	99	31	Yucatán	0
16	Zacatecas	95	32	Oaxaca	0
Media Nacional 68.18 por ciento					

Fuente: SAT. Informe de Avance del Programa de Recaudación proporcionado por las entidades federativas, 2002, tomado del Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

Nota: Las entidades federativas que aparecen con calificación 0, se refieren principalmente a aquellas que no participaron en los programas, no firmaron la concertación del programa o no proporcionaron información de sus resultados.

Cifras Recaudadas

- Se observa que algunas entidades presentan mayor dinamismo como son los casos de Chihuahua, Sonora, Baja California y Tamaulipas.

Cuadro No. 4.5.12

Recaudación derivada del Programa de Control de Obligaciones Fiscales 2001-2002 *

(Cifras en miles de pesos)

Entidad Federativa	2002	2001		Entidad Federativa	2002	2001
Aguascalientes	4,127.8	1,972.4		Morelos	2,481.2	722.1
Baja California	1,094.5	393.6		Nayarit	1,574.5	2,616.7
Baja California Sur	212.3	-		Nuevo León	10,880.1	10,316.8
Campeche	46.3	432.8		Oaxaca	-	383.2
Coahuila	3,061.9	3,524.4		Puebla	1,202.8	1,939.8
Colima	2,873.2	1,305.8		Querétaro	703.4	1,658.5
Chiapas	507.5	667.3		Quintana Roo	1,786.9	2,389.3
Chihuahua	20,932.0	11,368.5		San Luis Potosí	1,974.5	1,882.3
Distrito Federal	545.0	843.8		Sinaloa	186.4	823.5
Durango	2,326.2	4,054.0		Sonora	8,813.3	6,674.2
Guanajuato	740.2	329.6		Tabasco	31.3	4,082.6
Guerrero	358.2	329.5		Tamaulipas	1,682.7	69.5
Hidalgo	800.0	394.7		Tlaxcala	547.8	603.9
Jalisco	571.5	5,291.4		Veracruz	583.7	538.4
México	4,763.6	3,227.5		Yucatán	1,271.3	692.4
Michoacán	1,107.7	1,150.7		Zacatecas	942.5	1,856.7
Total de la Recaudación 2001-2002						
2002	78,730.3			2001		72,535.9

* Incluye principal, actualización, recargos, multas, honorarios de notificación y gastos de ejecución.

Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de la Cuenta Documentada de Ingresos Coordinados de las Entidades Federativas.

Verificación Conjunta.

El objetivo de este programa ha sido el ampliar las bases del universo de contribuyentes nacional, para incorporar a los contribuyentes que operan sin registro federal de contribuyentes.

- En cuanto al indicador de avance en el programa, destacan con el 119 por ciento y hasta el 100 por ciento Guerrero, San Luis Potosí, Chihuahua, Colima, Zacatecas, Nayarit, Puebla, Durango, Nuevo León, Guanajuato, Campeche, Hidalgo, Veracruz, Aguascalientes, Jalisco, Quintana Roo, Yucatán, México y Tlaxcala.

CUADRO No. 4.5.13
Avance en el Programa de Verificación 2002
(Verificación Conjunta al R.F.C.)

Ref.	Entidad Federativa	Por ciento	Ref.	Entidad Federativa	Por ciento
1	Guerrero	119	17	Yucatán	100
2	San Luis Potosí	116	18	México	100
3	Chihuahua	105	19	Tlaxcala	100
4	Colima	103	20	Tamaulipas	99
5	Zacatecas	102	21	Coahuila	97
6	Nayarit	102	22	Querétaro	95
7	Puebla	102	23	Sinaloa	88
8	Durango	101	24	Morelos	86
9	Nuevo León	101	25	Tabasco	81
10	Guanajuato	101	26	Baja California	64
11	Campeche	101	27	Distrito Federal	61
12	Hidalgo	100	28	Michoacán	56
13	Veracruz	100	29	Baja California Sur	44
14	Aguascalientes	100	30	Chiapas	44
15	Jalisco	100	31	Sonora	0
16	Quintana Roo	100	32	Oaxaca	0
Media Nacional 86.42 por ciento					

Fuente: SAT, Informe de Avance del Programa de Recaudación proporcionado por las entidades federativas, 2002, tomado del Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

Nota: Las entidades federativas que aparecen con calificación 0, se refieren principalmente a aquellas que no participaron en los programas, no firmaron la concertación del programa o no proporcionaron información de sus resultados.

Cifras Recaudadas por Verificación Conjunta

- Las entidades federativas en su mayoría presentan variaciones negativas.

CUADRO No. 4.5.14
Recaudación Derivada del Programa de Verificación Conjunta
Entidades Federativas-Federación, en materia de R.F.C.
(Cifras en miles de pesos)

Entidad Federativa	2002	2001	Entidad Federativa	2002	2001
Aguascalientes	-	9.4	Morelos	1,189.4	908.7
Baja California	0.6	0.1	Nayarit	-	-
B.C.S.	-	-	Nuevo León	86.8	-
Campeche	0.3	14.9	Oaxaca	-	-
Coahuila	-	29.3	Puebla	1,226.8	2,485.4
Colima	21.7	1.4	Querétaro	257.8	-
Chiapas	-	-	Quintana Roo	-	-
Chihuahua	88.6	256.0	San Luis Potosí	987.8	357.9
Distrito Federal	-	-	Sinaloa	-	-
Durango	-	-	Sonora	-	-
Guanajuato	8.1	60.4	Tabasco	-	-
Guerrero	-	79.1	Tamaulipas	-	-
Hidalgo	3.7	13.6	Tlaxcala	-	-
Jalisco	-	-	Veracruz	-	-
México	-	-	Yucatán	-	-
Michoacán	-	-	Zacatecas	1,573.4	173.5
Total Recaudación				5,445.0	4,389.7

Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de la Cuenta Documentada de Ingresos Coordinados de las Entidades Federativas

Multas Administrativas Federales no Fiscales

Las Multas Administrativas Federales no Fiscales son aquellas que imponen las dependencias federales, en ejercicio de sus atribuciones y que se encuentren contenidas en sus ordenamientos legales por infracciones a éstos. Desde 1984 las entidades federativas tienen la facultad de recaudación de los ingresos provenientes de dichas multas, cuyo potencial de ingresos para los estados es significativo como se observa en el caso de Durango.

CUADRO No. 4.5.15

Avance en el Cobro de Multas 2002

(Multas Administrativas. Federales no Fiscales)

Ref.	Entidad Federativa	%	Ref.	Entidad Federativa	%
1	Durango	112	17	México	24
2	Zacatecas	88	18	Chiapas	22
3	Querétaro	78	19	Morelos	21
4	Puebla	73	20	Hidalgo	11
5	Campeche	69	21	Guanajuato	4
6	Sonora	61	22	Nayarit	2
7	B.C.S.	59	23	Baja California Sur	0
8	Q. Roo	57	24	Chihuahua	0
9	Tlaxcala	56	25	Distrito Federal	0
10	Michoacán	55	26	Guerrero	0
11	Nuevo León	55	27	Jalisco	0
12	Colima	51	28	Oaxaca	0
13	Coahuila	37	29	San Luis Potosí	0
14	Yucatán	37	30	Sinaloa	0
15	Aguascalientes	32	31	Tabasco	0
16	Veracruz	28	32	Tamaulipas	0
Media Nacional 32.25 %					

Fuente: SAT, Informe de Avance del Programa de Recaudación proporcionado por las entidades federativas, 2002, tomado del Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

Nota: Las entidades federativas que aparecen con calificación 0, se refieren principalmente a aquellas que no participaron en los programas, no firmaron la concertación del programa o no proporcionaron información de sus resultados.

Cifras Recaudadas por Multas no Fiscales

- Se muestra el comportamiento de la recaudación del ejercicio 2001 con respecto a 2002, en donde las Entidades Federativas que obtuvieron datos más significativos son: Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

CUADRO No. 4.5.16

**Recaudación derivada de Multas Administrativas
Federales no Fiscales 2001 - 2002
(Cifras en miles de pesos)**

Entidad Federativa	2002	2001	Entidad Federativa	2002	2001
Aguascalientes	5,240.1	4,159.6	Morelos	1,400.2	1,141.4
Baja California	14,013.0	13,480.6	Nayarit	5,193.7	2,750.5
Baja California Sur	2,930.6	2,422.6	Nuevo León	21,686.7	14,284.2
Campeche	2,840.8	3,151.7	Oaxaca	1,016.2	163.3
Coahuila	13,222.3	11,589.4	Puebla	18,280.9	12,588.9
Colima	4,155.6	3,650.1	Querétaro	6,463.4	6,620.9
Chiapas	6,965.6	5,979.5	Quintana Roo	6,238.4	11,512.3
Chihuahua	9,653.5	8,550.6	San Luis Potosí	6,462.2	5,577.4
Distrito Federal	27,830.9	26,084.7	Sinaloa	11,430.2	3,214.3
Durango	1,449.2	983.3	Sonora	8,311.4	4,134.7
Guajuato	12,152.8	10,084.5	Tabasco	4,788.7	3,671.8
Guerrero	4,919.1	4,507.7	Tamaulipas	12,458.4	8,405.8
Hidalgo	1,557.2	817.2	Tlaxcala	4,397.2	3,920.9
Jalisco	7,581.8	9,745.7	Veracruz	19,514.0	15,444.0
México	19,091.2	20,524.8	Yucatán	3,887.1	4,916.3
Michoacán	13,525.9	11,295.2	Zacatecas	4,603.0	4,174.9
Total de la Recaudación				283,261.4	239,548.7

Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de la Cuenta Documentada de Ingresos Coordinados de las entidades federativas.

Derechos de Zona Federal Marítimo Terrestre

Las entidades federativas y sus municipios costeros adquieren nuevas potestades tributarias por las facultades de administración de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, de la Ley Federal de Derechos, otorgados a través del Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Las Entidades Federativas de Zona Federal Marítimo Terrestre son:

- | | | | |
|------------------------|--------------|-----------------|-------------|
| a) Baja California | f) Guerrero | k) Quintana Roo | p) Veracruz |
| b) Baja California Sur | g) Jalisco | l) Sinaloa | q) Yucatán |
| c) Colima | h) Michoacán | m) Sonora | |
| d) Campeche | i) Nayarit | n) Tabasco | |
| e) Chiapas | j) Oaxaca | o) Tamaulipas | |

Se estableció en el Anexo 1 al Convenio que los municipios recibirán el 100 por ciento de la recaudación por concepto de estos derechos, de los cuales se separa el 30 por ciento para la creación de un Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como la prestación de los servicios que requiera la misma.

- Para el ejercicio de 2002, se determinó el potencial recaudatorio de estos ingresos, tomando como base el número de usuarios de la ZOFEMAT

regularizados y el número de metros de extensión de la Zona Federal Marítimo Terrestre ocupada, por el factor estipulado en la Ley Federal de Derechos, tomando en cuenta la eficiencia en la recaudación de los derechos por parte de los municipios.

CUADRO No. 4.5.17
Potencial de Recaudación de la ZOFEMAT
(Cifras en miles de pesos)

Ref.	Entidad	Potencial	Rec. 2002	Diferencia
	Total	1,124,252	163,277	960,975
1	Baja California	56,372	769	55,603
2	Baja California Sur	271,810	19,065	252,745
3	Campeche	11,305	1,573	9,732
4	Colima	84,873	6,092	78,781
5	Chiapas	4,418	121	4,297
6	Guerrero	58,046	21,307	36,739
7	Jalisco	55,626	11,810	43,816
8	Michoacán	1,010	395	615
9	Nayarit	23,231	8,928	14,303
10	Oaxaca	11,011	2,277	8,734
11	Quintana Roo	118,045	66,528	51,517
12	Sinaloa	122,785	9,338	113,447
13	Sonora	189,098	1,235	187,863
14	Tabasco	853	337	516
15	Tamaulipas	19,928	48	19,880
16	Veracruz	75,913	9,002	66,911
17	Yucatán	19,928	4,452	15,476

Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de la Cuenta Documentada de Ingresos Coordinados de las entidades federativas e información proporcionada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- La recaudación total de los 17 estados es de 163.3 millones de pesos, lo que representa el 14 por ciento del potencial recaudatorio.

Avances, Retrocesos y Pendientes de la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal⁴⁰.

A lo largo de más de 20 años del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la colaboración administrativa en materia fiscal federal ha presentado dos grandes momentos, una etapa donde la participación de las entidades federativas fue más activa con la administración integral del impuesto al valor agregado y una segunda etapa donde los gobiernos subnacionales disminuyeron su participación para enfocarse a una colaboración administrativa parcial en los principales impuestos federales, al enfocarse más en el control y la fiscalización de los mismos; sin embargo, se puede decir que la colaboración de gobiernos estatales y municipales en la recaudación y administración de diversos ingresos federales ha evolucionado favorablemente en los últimos 10 años, en especial en las contribuciones relacionadas con los automóviles y vehículos (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos) y en materia de la verificación del cumplimiento de las obligaciones de pago de los impuestos federales, ya que a través de esta colaboración se ha ampliado la presencia fiscal de los gobiernos

⁴⁰ Este punto fue tomado de un documento inédito elaborado por INDETEC en 2003.

estatales y municipales y se ha elevado el grado y capacidad técnica de sus funcionarios fiscales.

Es de señalarse que los incentivos económicos por colaboración administrativa alcanzaron en 2002 un promedio nacional del 8.79% respecto a las participaciones federales de cada entidad federativa; sin embargo, resultan menores para algunas entidades federativas, como Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala, pero mayores para otras como Coahuila, D.F., Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo.

CUADRO 4.5.18

INCENTIVOS POR COLABORACION ADMINISTRATIVA OBTENIDOS EN 2002 POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(cifras en millones de pesos)

ENTIDAD	TOTAL PARTICIPACIONES (*)	INCENTIVOS POR COLABORACION ADMINISTRATIVA					Total	% Con Relación a Participaciones
		Tenencia	Auditoría	Recaudación	Anexos	Otros		
Aguascalientes	2,506.20	139.50	25.90	7.70	58.70	-	231.80	9.25
Baja California	6,008.90	276.20	146.60	14.80	110.40	-	548.00	9.12
Baja Calif. Sur	1,422.30	39.80	14.50	3.00	34.00	-	91.30	6.42
Campeche	2,550.40	75.40	8.10	2.80	24.50	-	110.80	4.34
Coahuila	5,161.60	354.20	73.70	15.90	131.70	0.50	576.00	11.16
Colima	1,632.50	65.80	8.10	6.00	28.70	-	108.60	6.65
Chiapas	8,593.30	164.60	9.30	7.50	77.80	-	259.20	3.02
Chihuahua	6,370.80	388.00	50.50	23.70	152.70	-	614.90	9.65
D.F.	27,906.20	3,525.20	61.40	28.40	-	1,057.40	4,672.40	16.74
Durango	2,947.90	121.60	26.20	3.00	35.20	-	186.00	6.31
Guanajuato	8,082.80	459.90	70.60	12.60	189.50	0.10	732.70	9.06
Guerrero	4,681.20	127.30	1.90	5.30	67.40	-	201.90	4.31
Hidalgo	4,059.50	126.60	13.00	2.30	46.10	-	188.00	4.63
Jalisco	13,143.50	1,173.50	50.60	8.20	417.10	-	1,649.40	12.55
México	24,635.00	1,138.50	112.50	23.80	488.70	-	1,763.50	7.16
Michoacán	6,617.80	314.60	7.00	14.30	121.50	-	457.40	6.91
Morelos	3,239.90	115.80	5.60	5.00	57.30	-	183.70	5.67
Nayarit	2,225.80	63.20	4.30	7.60	31.10	-	106.20	4.77
Nuevo León	9,977.80	1,259.50	22.70	43.20	362.30	-	1,687.70	16.91
Oaxaca	5,193.60	103.10	11.50	1.00	55.20	-	170.80	3.29
Puebla	8,406.80	421.50	39.20	20.30	212.30	-	693.30	8.25
Querétaro	3,415.10	204.80	14.90	7.60	53.80	-	281.10	8.23
Quintana Roo	2,269.40	138.70	8.00	8.20	128.30	-	283.20	12.48
San Luis Potosí	4,088.80	189.30	11.60	10.00	72.00	-	282.90	6.92
Sinaloa	4,978.70	249.90	38.40	14.70	104.10	-	407.10	8.18
Sonora	6,571.40	291.80	42.50	16.80	95.60	-	446.70	6.80
Tabasco	10,389.00	158.80	9.50	5.40	71.30	-	245.00	2.36
Tamaulipas	6,688.10	358.20	7.70	13.90	184.20	-	564.00	8.43
Tlaxcala	2,145.20	43.60	12.20	5.00	19.10	-	79.90	3.72
Veracruz	12,862.50	452.90	29.00	20.10	176.20	1.50	679.70	5.28
Yucatán	3,376.10	180.90	3.30	5.10	64.30	-	253.60	7.51
Zacatecas	2,742.70	85.60	28.80	7.00	18.10	-	139.50	5.09
SUMAS:	214,890.80	12,808.30	969.10	370.20	3,689.20	1,059.50	18,896.30	8.79

1=Legalización

2= ISAN: 1,036.10; OTROS INGRESOS: 21.30

3= Otros Ingresos

FUENTE: Información proyectada por la SHCP en reuniones de evaluación celebradas durante el año de 2003, donde a su vez citan como fuente: Leyes de Ingresos Estatales 2002 y Cuenta Comprobada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(*) FUENTE: Dirección de Estadística Hacendaria, DGP.H.www.shcp.gob.mx

Por lo anterior, parece interesante hacer un análisis detallado de las causas que influyen en estos resultados con el propósito de buscar mecanismos que contribuyan a elevar los niveles recaudatorios.

5.1.2.2.- Diagnóstico de la Administración del Gasto Estatal

A. La Modernización de la Administración del Gasto Público en México⁴¹

En México el Gobierno Federal asumió los compromisos de la Reforma del Estado y particularmente el de profundizar el Proceso Reforma de la Gestión Pública desde 1995, en el marco del programa de Nuevo Federalismo y a través del Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública⁴².

Este proceso consideró cuatro elementos fundamentales en su implantación:

1. Participación y atención ciudadana
2. Descentralización y /o desconcentración
3. Medición y evaluación de la gestión pública
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público

Actualmente este proceso es ratificado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, a través de una de las “Normas Básicas de la Acción de Gobierno (el Federalismo), el cual señala “En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, es cada vez más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.

Para que un país tenga éxito en el nuevo esquema mundial, es necesario contar con gobiernos ágiles, responsables, con capacidad de respuesta y herramientas para enfrentar los retos que impone el desarrollo. Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las Entidades Federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida”⁴³.

⁴¹ Fuente.- Este Trabajo es parte del artículo “El Proceso de Reforma de la Gestión Pública y su Impacto en la Administración del Gasto Público en las Entidades Federativas”, elaborado por el Lic. Eduardo Gómez de la O, publicado en la revista Indetec. Federalismo Hacendario No. 129. Junio de 2002, págs. 55 a 60.

⁴² Presidencia de la República Mexicana, 1996, Programa Nacional de Nuevo Federalismo y Plan Nacional de la Administración Pública 1995-2000, Presidencia de la República Mexicana, México, D.F.

⁴³ Presidencia de la República Mexicana, 2001, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República Mexicana, México, D.F.

En el caso de las Entidades Federativas, este proceso tiene sus antecedentes a inicios de la década de los 90's. con la discusión y análisis de las necesidades de transformar los procesos de control del gasto público de las entidades federativas, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (hoy Hacendario), con el propósito de lograr mejores niveles de eficiencia y eficacia, como complemento fundamental en la evolución del proceso de federalismo fiscal que vive nuestro país.

De esta manera, al interior del Sistema de Coordinación Fiscal se establece el Subsistema de Gasto Público, que considera la formación de grupos de trabajo orientados al análisis del proceso de descentralización y el impacto de este proceso en las finanzas públicas de las entidades federativas. Por otra parte, se integraron grupos de trabajo cuya responsabilidad era la de generar alternativas de desarrollo de los sistemas de información financiera de las entidades federativas.

Es en estos últimos grupos, en los que se inicia la búsqueda de alternativas para el desarrollo de nuevas herramientas técnico-administrativas, que permitieran el logro de los objetivos planteados por los grupos de trabajo, lo que obligó a la revisión de los procesos de administración del gasto y sus mecanismos de generación de información.

Ello ha llevado a la necesidad de plantear la Reforma al Sistema Presupuestario de las Entidades Federativas y a la Homologación de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental, como elementos fundamentales para la generación de información financiera.

La evolución de los trabajos de estos grupos al interior del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, exigen establecer un marco general que nos permita tener una visión integral en la evolución de la Gestión Pública relacionada con el Gasto Público y el carácter de los procesos de administración con los cuales se pretende hacer frente a las necesidades que presentan las Entidades Federativas para:

- Lograr una mayor eficacia y eficiencia en la ejecución del Gasto Público.
- Evaluar los resultados y el impacto del Gasto Público en las condiciones de vida de la ciudadanía.
- Lograr una rendición de cuentas más clara y transparente.

B. Estructura del Gasto en las Entidades Federativas⁴⁴

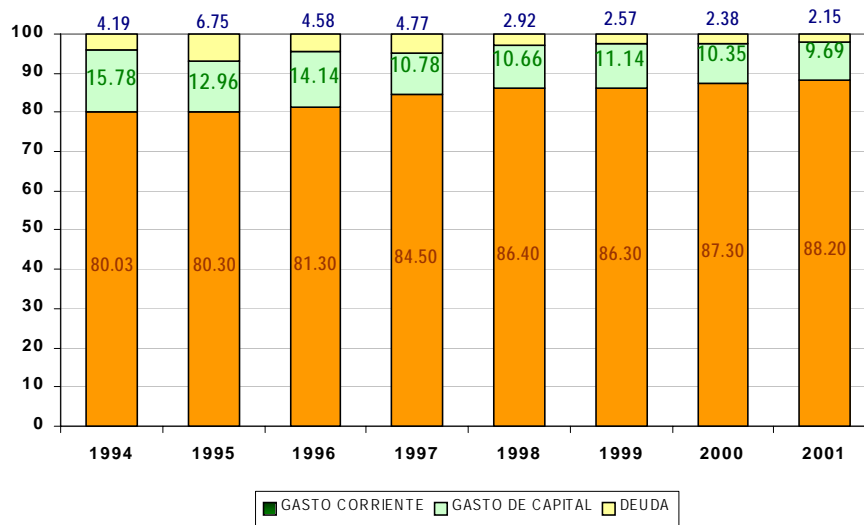
A pesar de las limitaciones derivadas no sólo de la falta de homologación de la contabilidad gubernamental estatal, sino porque la información más completa y desagregada sólo está disponible en cuentas públicas a partir de 1994 y hasta el

⁴⁴ Este apartado proviene del Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por la SHCP, 15 de agosto de 2003.

año 2001, fue posible analizar el comportamiento del gasto público de las entidades federativas. Cabe aclarar que a la fecha de elaboración de este documento, sólo se contaba con las cuentas públicas de 19 entidades federativas para el ejercicio fiscal de 2002. De esta información se desprende lo siguiente:

- El gasto corriente pasó de representar el 80 por ciento del gasto total de 1994, al 88.2 por ciento en el año 2001; mientras que el gasto de capital lo hizo de un 15.8 a un 9.7 por ciento, respectivamente. Por su parte, las obligaciones de deuda disminuyeron de un 4.2 por ciento a 2.2 por ciento en el mismo periodo.
- Dentro del gasto corriente resultan relevantes, por su monto, el peso de las transferencias (50.2 por ciento del gasto total) y los servicios personales (30.7 por ciento).
- En el caso de la deuda⁴⁵, en 2001 su participación del 2.2 por ciento en el gasto total, se compone por 0.5 por ciento de amortizaciones, 1.5 por ciento de pago de intereses y el resto corresponde a Adeudos por Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas).

Gráfica No. 4.5.4
Estructura del Gasto de las Entidades Federativas, 1994-2001
(Estructura porcentual)



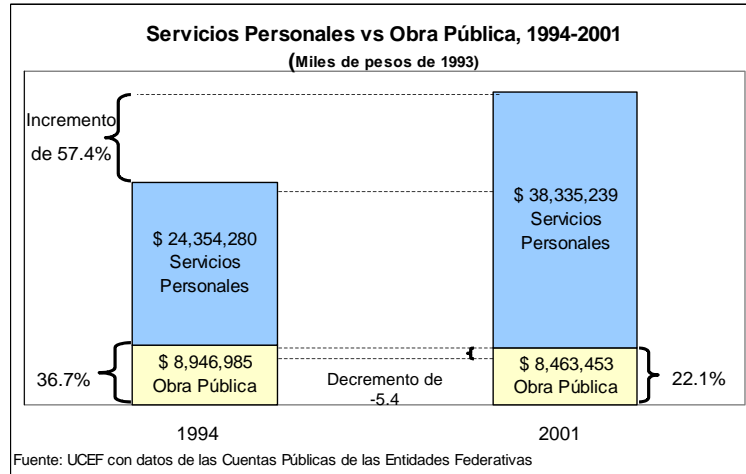
Fuente: Elaborado por la UCEF con datos de las Cuentas Públicas de las entidades federativas.

- En términos reales es interesante observar el comportamiento de los servicios personales versus el gasto en obra pública: en 1994 los servicios personales ascendían a 24 354 280 miles de pesos de 1993, mientras que a la obra pública se destinaban 8 946 985 miles de pesos de 1993, cifra que representó el 36.7 por ciento del gasto en servicios personales.

⁴⁵ Debe señalarse que se encontraron inconsistencias en la presentación de las cifras de deuda en las cuentas públicas de los estados, inclusive, hay algunos que ni siquiera incluyen ese rubro en dichos documentos; tal situación se observa con mayor detalle en el apartado de deuda de este informe.

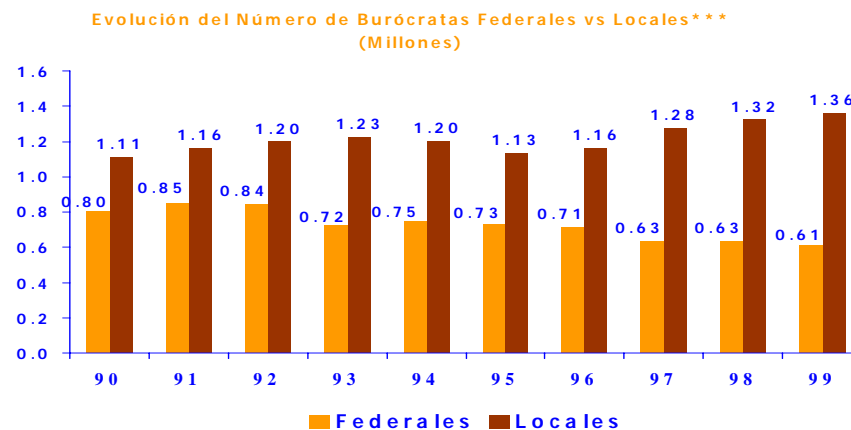
- Para 2001, en el rubro de servicios personales los estados gastaron, según sus cuentas públicas, 38 335 239 miles de pesos de 1993 y en obra pública 8 463 453 miles de pesos reales; esta cifra representa el 22.1 por ciento del gasto en servicios personales. En suma, estos crecieron 57.4 por ciento en términos reales, mientras que la obra pública disminuyó 5.4 por ciento.

Gráfica No. 4.5.5



- Como ejemplo, puede observarse en la siguiente gráfica, que mientras el Gobierno Federal ha realizado esfuerzos para reducir su plantilla laboral, la burocracia en los estados ha crecido, si bien esta gráfica considera la serie 1990-1999, se está trabajando en la actualización de las cifras. En cuanto al número de burócratas federales y locales, en el momento en que se tengan cifras definitivas se darán a conocer.

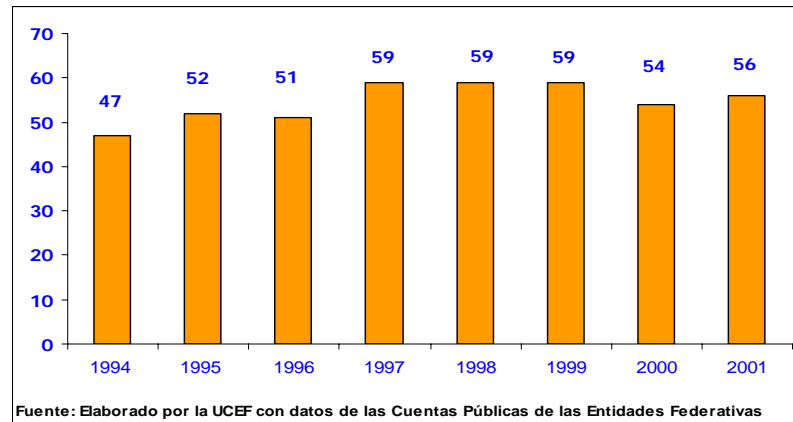
Gráfica No. 4.5.6



*** No incluye maestros, empleados de las instituciones de educación pública básica, ni empleados de salud, federalizados.
Fuente: Francisco Gil Díaz, XXXI Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, noviembre de 2001.

- Los servicios personales como proporción de los recursos disponibles en las entidades federativas crecieron a lo largo del periodo 1994-2001; dicho crecimiento alcanza su máximo en 1997, es decir, un año antes de que la Federación creara el Ramo 33, a partir de 1998. Para 2000 y 2001 se observa una ligera disminución con respecto a 1999, aunque parece repuntar en 2001.

Gráfica No. 4.5.7
Gastos por Servicios Personales / Ingreso Estatal Disponible, 1994-2001
(Porcentajes)



C. Planeación, programación y presupuestación.⁴⁶

En este punto se hace un análisis de la operación del proceso de gasto público en las entidades federativas, haciendo mención de los principales aspectos y problemática que caracterizan su ejecución y que en muchos casos impiden un desarrollo administrativo adecuado y ágil.

- En la mayoría de las entidades federativas se han hecho esfuerzos considerables por vincular los procesos de planeación económica y social con la ejecución de políticas públicas y la correspondiente programación y presupuestación del ejercicio de los recursos públicos.
- Salvo en las entidades federativas que tienen en una misma dependencia las funciones de planeación del desarrollo económico y social y la administración hacendaria, en el resto de los estados la función de planeación es realizada por otras dependencias de la administración pública estatal, diferentes a las secretarías de finanzas o sus equivalentes, por lo que ha sido muy lento el avance entre la vinculación de la planeación estratégica en el ámbito económico y social con la planeación estratégica y operativa del ejercicio de los recursos públicos.
- Desde 1998, tanto en el ámbito federal como estatal, se dio inicio a un proceso intenso de reforma presupuestaria en el que los estados adoptaron el presupuesto por programas y comenzaron la modernización de sus

⁴⁶ Gómez Benítez Armando de Jesús. Documento inédito. DDAHE Indetec 2003.

sistemas de contabilidad gubernamental; sin embargo, prevalecen criterios de operación presupuestal que pertenecen a la visión de objeto del gasto, lo que impide avanzar hacia enfoques estratégicos y de administración por resultados.

- d. Las diferencias existentes en los sistemas presupuestarios y de contabilidad gubernamental así como en los sistemas de información financiera estatal no permiten, en muchos casos, el análisis comparativo del comportamiento del gasto público de los estados.
- e. La falta de consistencia entre la planeación y la programación estatal ocasionada por la falta de recursos da lugar a modificaciones programáticas y transferencias presupuestales que impiden el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo estatal.
- f. En varios estados se encuentra una clasificación presupuestal deficiente que impide la correcta clasificación e identificación de montos y destinos de los recursos propios y transferidos, provocando subejercicios e inmovilidad en los programas para evitar el riesgo de ser sancionados por las instancias de control.

D. Ejercicio, control y evaluación.⁴⁷

- a) Actualmente los conceptos y montos de transferencias de recursos federales hacia las entidades federativas representan porcentajes considerables en los presupuestos de egresos estatales;
- b) En varios casos se ha visto que la normatividad que regula la asignación, ejercicio y control de los recursos transferidos no prevé situaciones propias de las condiciones socioeconómicas y de la cultura de cada estado;
- c) La normatividad que regula el ejercicio de algunos fondos transferidos requiere de ajustes y modificaciones que permitan la aplicación más ágil de los recursos y establezca con claridad las instancias responsables de garantizar el cumplimiento de sus fines.
- d) El proceso de transferencia de recursos oscila entre la desconcentración y la descentralización de funciones y recursos.
- e) A pesar de que en varios estados se tienen avances importantes en materia de presupuestación y sistemas de información financiera, la mayoría de las entidades aún se encuentran analizando teóricamente los modelos de administración por resultados y la construcción de los sistemas de evaluación del desempeño a partir de la formulación de indicadores.

E. Estructuras administrativas⁴⁸.

Un estudio de las diferentes Secretarías encargadas de la hacienda pública estatal a partir de un ejercicio de análisis comparativo permitió identificar, en primer lugar, las distintas denominaciones que reciben las Secretarías y las áreas

⁴⁷ Ibid 46.

⁴⁸ Tomado de Gómez Benítez Armando "La Modernización Administrativa de las Areas de Egresos". INDETEC, Guadalajara, Jal. 2003

administrativas encargadas del gasto público estatal, y agruparlas conforme a las diferencias orgánicas y funcionales que prevalecen entre unas y otras. Todo ello, a partir de las disposiciones establecidas en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal respectivas.

De acuerdo a su denominación, las Secretarías de Finanzas estatales se pueden clasificar y agrupar de la siguiente manera:

CUADRO No. 4.5.19
Denominación de los Órganos Hacendarios en las Entidades Federativas

DENOMINACIÓN	ENTIDADES FEDERATIVAS	
	Número	Nombre
Secretaría de Finanzas	13	BCS; Coah; Col; DF; Jal; Nay; Oax; SLP; Son; Tab; Tamps; Tlax y Zac.
Secretaría de Finanzas y Administración	9	Ags; Cam; Chih; Dgo; Gto; Gro; Hgo; Pue y Sin.
Secretaría de Planeación y Finanzas	4	BC; Mor; Qro y Ver
Secretaría de Hacienda	3	Chis; Q. Roo y Yuc
Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración	1	Edo Mex
Secretaría de Finanzas y Tesorería General	1	NL
Tesorería General	1	Mich

Fuente: Reglamentos Interiores de Organos Hacendarios Estatales vigentes.

Dentro de esta variedad de Secretarías, las áreas administrativas responsables de los egresos estatales también se encuentran con una amplia nomenclatura y ocupando diferentes niveles jerárquicos, de tal forma que en el ámbito nacional se tiene el siguiente panorama:

CUADRO No. 4.5.20
Denominación de las Áreas de Egresos de las Entidades Federativas

DENOMINACIÓN	ENTIDADES FEDERATIVAS	
	Número	Nombre
Subsecretaría de Egresos	14	Ags; Coah; Chis; DF; Dgo; Gro; Hgo; NL; Pue; Sin; Tab; Tamps; Ver y Zac.;
Dirección General de Egresos.	5	Gto; Jal; Nay; SLP y Son.
Dirección de Egresos	3	BC; Chih y Yuc.
Tesorería General	2	Mor. Q. Roo
Subsecretaría de Tesorería General	1	Edo Méx.
Subdirección de Egresos	1	BCS
Dirección de Presupuesto y Egresos.	1	Tlax.
Dirección de Egresos y Control Presupuestal	1	Oax.
Dirección de Egresos y Contabilidad	1	Col.
Dirección de Tesorería	1	Qro.
Tesorería de la Secretaría	1	Cam.
Dirección de Administración de Fondos y Valores	1	Mich.

Fuente: Reglamentos Interiores de Organos Hacendarios Estatales vigentes.

La revisión general de la normatividad, estructuras y funciones básicas de los diferentes tipos de Secretarías encargadas de las finanzas públicas estatales nos invita a reflexionar en torno al concepto de gasto público que tienen las Entidades Federativas frente a los esfuerzos administrativos de coordinación intergubernamental en esa materia, así como a la revisión y actualización de la normatividad que regula las atribuciones y funciones de las dependencias responsables de las finanzas públicas locales y a evaluar la necesidad de modernizar las estructuras y procesos administrativos vigentes en cada caso.

El objetivo general de efectuar una revisión de las estructuras organizacionales de las dependencias de las administraciones públicas estatales encargadas de las finanzas públicas y de las atribuciones y funciones que tienen asignadas las áreas administrativas responsables de la operación de los procesos administrativos propios de la gestión del gasto público, en el contexto de las políticas de descentralización de funciones y recursos y las consecuentes transformaciones que han venido sufriendo las relaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de gasto público, permitirá formular una propuesta alternativa a las formas de organización y funcionamiento de las áreas de egresos estatales.

De esta manera, se puede establecer que se entiende la modernización administrativa como un proceso de transformaciones a nivel de estructuras y procesos administrativos para promover y tratar de asegurar los niveles de eficiencia, eficacia, calidad y oportunidad que requiere la administración del gasto público por parte de los diferentes tipos de Secretarías de Finanzas de los estados y, en particular, los diferentes órganos administrativos responsables de los procesos de planeación, programación, formulación y ejercicio del presupuesto y de la rendición de cuentas.

Asimismo, se deja asentado que la política de descentralización que desde hace varios años ha venido instrumentando el gobierno federal ha representado para los gobiernos locales el incremento significativo de recursos y funciones, pero también un aumento en los niveles de responsabilidad y una evidente necesidad de transformar los modelos de organización y gestión de muchas de las dependencias administrativas encargadas de la administración de los recursos financieros.

Por su parte, el gobierno federal ha venido diseñando y poniendo en práctica una serie de mecanismos que, a través de sus respectivos programas, buscan transformar los principales instrumentos de la administración de las finanzas públicas, es decir, los sistemas presupuestarios y los sistemas de contabilidad gubernamental y cuenta pública, buscando la homologación entre los sistemas federal y los estatales, entendiéndola como un proceso que de manera consensual permita el establecimiento de marcos teóricos y normativos comunes y el diseño y adopción de mecanismos e instrumentos que, finalmente, permitan la comparación y el análisis en los mismos términos entre ambos

órdenes de gobierno. Esos propósitos ya han tenido respuesta en el ámbito del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria en donde las entidades federativas han mostrado interés por modernizarse en esas materias y ya se cuenta con avances en el diseño y adopción de criterios e instrumentos de aplicación general para la federación y los estados.

Sin embargo, en la realización de trabajos conjuntos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, se ha hecho evidente la gran diversidad de conceptos y formas de organización prevalecientes, así como los diferentes niveles de avance tecnológico que muestran las Secretarías encargadas de las finanzas estatales en materia de organización, administración del proceso de gasto público, sistemas de presupuesto y contabilidad gubernamental y sistemas de información, entre otros aspectos, que influyen de manera considerable en la transformación interna de las áreas administrativas responsables del gasto público y en el avance de los procesos de homologación en esas materias.

Transparencia y Rendición de Cuentas⁴⁹

Uno de los principales obstáculos para obtener resultados financieros derivados del análisis de las finanzas públicas estatales, es la falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios de registro contable, así como la manera en que los resultados son informados a los Congresos Locales y a los ciudadanos. A continuación, se muestran algunos de los problemas encontrados en la revisión de la información contenida en las Cuentas Públicas, las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos.

CUADRO No. 4.5.21
En Cuentas Públicas 2001: Ingresos

No Desglosan Impuestos	No Desglosan algún Ingreso No tributario	No Desglosan Participaciones, e Incentivos, R-33 ni Otros Recursos Federales	Desglosan Parcialmente Participaciones, e Incentivos	No Reportan PAFEF	No Desglosan Extraordinarios
Aguascalientes Baja California Coahuila Morelos Nayarit Yucatán	Aguascalientes Baja California Coahuila Colima Morelos Nayarit Tamaulipas Yucatán	Aguascalientes Baja California Coahuila ^{1/} Hidalgo México Morelos ^{1/} Colima ^{2/} Quintana Roo ^{2/} Yucatán ^{4/}	Baja California Veracruz	Colima ^{3/} Nuevo León Sinaloa Quintana Roo Yucatán	Aguascalientes Yucatán
6	8	8	2	5	2

1/ Sólo desglosa Ramo 33.

2/ Otros Recursos Federales.

3/ Reporta en otros ingresos federales un monto por 130 millones de pesos, sin embargo no se especifica si corresponden al PAFEF.

4/ No presenta recursos para el Ramo 33

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para 2001.

⁴⁹ Tomado de: Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, en el año 2003.

La cuenta pública es un instrumento que muestra los resultados de la gestión financiera, para la rendición transparente, suficiente y oportuna de la ejecución de la Ley de Ingresos, del Ejercicio del Presupuesto de Egresos y la administración de la deuda del sector público de los tres órdenes de gobierno.

CUADRO No. 4.5.22
En Cuentas Públicas 2001: Egresos

No Desglosan Transferencias a Organismos y Municipios	No Presentan Participaciones a Municipios	No Presentan Participaciones por cada Municipio	No Desglosan Deuda	No Desglosan Algunos Conceptos de Gasto Corriente o Participaciones
Querétaro Jalisco*/ México*/ Tabasco**/	Querétaro Tamaulipas Querétaro**/	Baja California Colima Chiapas Chihuahua Hidalgo Jalisco México Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tabasco Tlaxcala Veracruz Yucatán	Nayarit Querétaro	Morelos / Michoacán**/ Sonora Tlaxcala Oaxaca**/ Yucatán* Veracruz
4	3	15	2	7

*/ No desglosa R-33

**/ No desglosa participaciones

1/ Servicios Personales, Servicios Generales, Materiales y Suministros.

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en las Cuentas Públicas de las entidades federativas para 2001.

CUADRO No. 4.5.23
Leyes de Ingresos 2003

Con Cifras y Conceptos Parcialmente Desagregados	No Reporta PAFEF	Sin Cifras en el texto de la Ley
Guanajuato Puebla Tamaulipas Nuevo León Tlaxcala	Aguascalientes Baja California Sur Campeche Colima Durango Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Tamaulipas Tlaxcala	Baja California Coahuila Jalisco Nayarit
5	13	4

Actualizado a mayo 2003

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en las Leyes de Ingresos de las entidades federativas, 2003.

Para desempeñar las funciones propias de los gobiernos, se requiere certeza sobre los recursos con los cuales se habrá de financiar el gasto.

**CUADRO No. 4.5.24
Presupuesto de Egresos 2003**

No Presenta Montos Sobre Participaciones ni Aportaciones a Municipios	No Desglosan Participaciones y/o Aportaciones	No Presenta Montos Estimados de Participaciones por Municipio	No Presenta Sueldos de Funcionarios	Presenta Sueldos de Algunos Funcionarios
Baja California Sur Coahuila ^{3/} San Luis Potosí Tabasco	Baja California Campeche Coahuila Chiapas Guanajuato ^{2/} Guerrero ^{2/} Jalisco ^{6/} México ^{4/} Michoacán ^{4/} Morelos ^{2/} Hidalgo Oaxaca ^{2/} Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa ^{2/} Sonora ^{8/} Tamaulipas Veracruz ^{2/} Yucatán Zacatecas ^{2/}	Aguascalientes Baja California Campeche Coahuila Colima Chiapas Chihuahua ^{5/} Guanajuato Guerrero Hidalgo Jalisco México Michoacán Nayarit ^{2/7/} Nuevo León Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo Sinaloa Sonora Tamaulipas Tlaxcala ^{7/} Veracruz Yucatán Zacatecas	Baja California Baja California Sur Campeche Coahuila Chiapas Chihuahua Durango Guanajuato Guerrero Jalisco México Michoacán Nayarit Oaxaca Puebla Querétaro Quintana Roo San Luis Potosí Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Yucatán Zacatecas	Nuevo León ^{1/} Sonora
4	21	26	23	2

1/ Sólo presenta rangos mínimos y máximos para niveles superiores (hasta subsecretarios).

2/ Sólo desglosa R-33

3/ Sólo presenta Participaciones NO las aportaciones del Ramo 33.

4/ Desglosa parcialmente el R-33 pero no Participaciones.

5/ Sólo presenta asignación de IEPS por municipio.

6/ El presupuesto sólo contiene el monto del programa denominado Fortalecimiento del Federalismo, en el cual concentra participaciones y aportaciones federales.

7/ Se revisó la Iniciativa de decreto ya que el H. Congreso Local a la fecha, no ha aprobado el presupuesto.

Actualizado al mes de julio de 2003

8/ Desglosa parcialmente el R-33

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en los Presupuestos de Egresos de las entidades federativas para 2003.

En el caso de algunos estados como Oaxaca, los montos para cada municipio se presentan en decreto aparte, no dentro del presupuesto de egresos. El Estado de Aguascalientes, publica el monto global a distribuir entre sus Municipios y el porcentaje que le corresponde a cada uno de éstos respecto del monto total. Destacan el estado de Durango, que lo hace incluso por tipo de Fondo, y Morelos, que los presenta en un anexo a la Ley que publica en su periódico oficial.

En relación con el Distrito Federal, derivado de la revisión de su presupuesto de egresos para 2003, destaca que no desglosa las participaciones e incentivos, ni

los recursos del ramo 33 para cada demarcación; sólo se limitó a publicar el gasto total estimado para cada Delegación Política.

En lo relativo al tipo de clasificación utilizada en los presupuestos de egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2002 de las entidades federativas, destaca que 17 entidades utilizan la clasificación administrativa y 14 utilizan la clasificación económica.

CUADRO No. 4.5.25
Presupuestos de Egresos por Entidad Federativa, 2003

Entidad	Clasificaciones Utilizadas							Fecha de Publicación en el Periódico Oficial
	Económica	Funcional	Por Ramo Presupuestal	Administrativa	Programas	Sectorial	Por Poderes	
Totales	18	4	6	18	10	1	7	
Aguascalientes	X		X	X	X			31/12/02
Baja California	X		X					31/12/02
Baja California Sur	X		X		X			31/12/02
Campeche	X			X	X		X	23/12/02
Coahuila	X						X	31/12/02
Colima	X							28/12/02
Chiapas				X				23/12/02
Chihuahua		X			X			25/12/02
Distrito Federal	X			X				31/12/02
Durango	X	X		X			X	29/12/02
Guanajuato				X				24/12/02
Guerrero						X		27/12/02
Hidalgo			X					31/12/02
Jalisco	X				X			24/12/02
México				X	X			6/12/02
Michoacán				X				27/12/02
Morelos				X				30/12/02
Nayarit	X				X			^{1/}
Nuevo León		X						27/12/02
Oaxaca	X	X						31/12/02
Puebla	X							^{2/}
Querétaro	X			X				27/12/02
Quintana Roo				X				30/12/02
San Luis Potosí					X			19/12/02
Sinaloa			X	X				27/12/02
Sonora	X			X	X			26/12/02
Tabasco				X			X	28/09/02
Tamaulipas	X			X				19/12/02
Tlaxcala	X			X			X	^{1/}
Veracruz	X			X				24/12/02
Yucatán			X		X		X	31/12/02
Zacatecas	X			X			X	1/01/03

^{1/} Los Congresos de estas entidades no han aprobado el presupuesto de egresos del 2003.

^{2/} Sólo se cuenta con el documento contenido en medio magnético enviado por la entidad, pero no corresponde a la publicación del periódico

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en los Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas 2003.

- A continuación se presenta un cuadro comparativo, el cual indica los instrumentos normativos por entidad federativa, así como su fecha de publicación:

CUADRO No. 4.5.26 Instrumentos Formativos

Entidad	Ley de Presupuesto y Contabilidad	Ley de Deuda Pública	Código Financiero o Código Fiscal del Estado	Ley de Hacienda del Estado	Código Financiero o Código Fiscal Municipal	Ley de Hacienda Municipal	Ley de Planeación	Ley de Coordinación Fiscal
Aguascalientes	Revisión 8-IX-1998	10-XI-1996	Aprobado 17-VI-1999	30-XII-1983	No tiene	29-XII-1985	Revisión 1-I-2002	3-XI-1996
Baja California	20-IX-1992	10-II-1988	31-XII-1988	31-XII-1972	No tiene	31-XII-1953	23-XII-2001	31-XII-1987
Baja California Sur	8-XI-2002	Aprobada 31-I-1997	Aprobado 8-XII-1988	29-VI-2001	Aprobado 8-XII-1988	31-III-2001	1984	No tiene
Campeche	13-III-1992	28-VI-1995	10-XII-1992	11-XII-1992	No tiene	4-XII-1993	No tiene	31-XII-1996
Coahuila	No tiene	6-XII-1996	En vigor 1-I-1991	En vigor 1-I-1996	En vigor 1-X-1999	No tiene	8-IX-1987	1-I-2002
Colima	2-IX-1995	Aprobada 26-IV-2001	26-XII-1981	26-XII-1992	26-XII-1992	En vigor 1-I-2003	16-IV-1994	30-XI-1996
Chiapas *	23-XII-2002	23-XII-2002	23-XII-2002	23-XII-2002	No tiene	17-XII-97	30-IX-1987	23-XII-2002
Chihuahua	4-XII-1996	Aprobada 15-XI-1994	En vigor 1-I-1971	No tiene	18-XI-1995	No tiene	4-I-1989	No tiene
Distrito Federal *	31-XII-1994	31-XII-1976	31-XII-1994	31-XII-1994	No tiene	No tiene	27-I-2000	31-XII-1994
Durango	15-VII-1988	3-VIII-1980	30-XII-1999	23-XII-1999	Aprobado 4-II-1988	Aprobada 4-II-1988	1-II-1987	28-XII-2000
Guanajuato	4-IX-1987	30-VIII-1996	31-XII-1978	26-XII-1989	No tiene	26-XII-1989	22-XII-2000	27-XII-1991
Guerrero	Aprobada 27-XII-1988	28-XII-1998	28-XII-2001	28-XII-2001	En vigor 1-I-1988	Aprobada 30-XII-1983	9-III-1991	28-XII-1988
Hidalgo	15-VII-2002	10-XII-2001	30-XII-2000	29-XII-1990	31-XII-1982	31-XII-1982	10-VIII-1987	30-XII-1989
Jalisco	Aprobada 29-XII-1997	Aprobada 17-XII-1996	Aprobado 25-XI-1997	23-IX-2000	En vigor 1-I-1983	3-IV-1984	19-XII-2000	1-I-1997
México *	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	9-III-1999	14-XI-2001	9-III-1999
Michoacán	3-XII-1998	17-I-2003	Aprobado 14-I-1992	Aprobada 1-I-1984	Aprobado 1-I-1984	Aprobada 1-I-1984	No tiene	No tiene
Morelos	Aprobada 6-II-1995	1-II-1995	27-XII-1995	4-I-1984	No tiene	4-I-1984	Aprobada 23-VIII-1988	30-VIII-2000
Nayarit	No tiene	20-XII-1995	29-XII-1976	26-XII-1990	No tiene	28-XII-1983	No tiene	16-XII-1998
Nuevo León	No tiene	26-XII-2001	30-XI-1984	28-XII-1974	No tiene	28-XII-1974	No tiene	No tiene
Oaxaca	8-X-1994	31-VIII-1996	30-XII-2001	30-XII-2000	1-IX-1990	1-IX-1990	17-VIII-1985	30-XII-2000
Puebla	23-VIII-1994	15-XI-1977	29-XII-1987	31-XII-1993	9-XII-1999	17-XII-2001	31-XII-1983	28-I-1998
Querétaro	22-XII-1994	Aprobada 4-XII-1987	Aprobado 23-XII-1987	13-XI-2002	No tiene	13-XI-2002	Aprobada 15-XII-1996	En vigor 1-I-1997
Quintana Roo	16-XII-1993	18-XII-1988	29-XII-1995	Aprobada 21-XII-1995	Aprobado 28-XII-1998	15-XII-1997	30-IX-1987	31-XII-1993
San Luis Potosí	14-XI-94	18-III-1999	5-VIII-1999	31-XII-1998	No tiene	6-XI-2001	26-IV-95	13-I-1988
Sinaloa	Sin fecha de publicación	No tiene	28-XII-1994	27-XII-1996	No tiene	24-XII-1997	2-XI-1987	15-I-1990
Sonora	19-XI-1987	6-VII-1995	29-I-1977	31-XII-1976	No tiene	En vigor 1-I-1984	2-II-1984	No tiene
Tabasco	Aprobado 28-XII-2000	27-IV-1994	25-IX-1993	30-XII-1992	No tiene	30-XII-1992	Sin fecha de publicación	30-XII-1992
Tamaulipas	25-XII-2001	30-XII-1995	18-XII-1991	29-XII-1976	2-II-1984	No tiene	31-I-1998	18-XII-1993
Tlaxcala *	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002	No tiene	31-XII-2002	31-XII-2002	31-XII-2002
Veracruz	3-IV-2001	3-IV-2001	3-IV-2001	No tiene	22-XI-2002	No tiene	No tiene	30-XII-1999
Yucatán	Aprobado 17-III-1988	10-III-1995	1-XII-1993	22-XII-2000	No tiene	30-XII-2000	30-III-1988	28-XII-2001
Zacatecas	10-IX-1992	31-XII-1997	1-I-1985	30-XII-2000	1-I-1985	29-XII-1984	No tiene	En vigor 1-I-1984

* Los diversos conceptos que eran materia de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Ley de Deuda Pública, Código Fiscal, Ley de Planeación, Ley de Coordinación Fiscal y Ley de Hacienda, se regulan en el Código Financiero para el Estado correspondiente.

Nota.- En la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, no se cuenta con información relativa a los siguientes instrumentos de las entidades federativas: Plan Estatal de Desarrollo; Programa de Financiamiento; e Informes Trimestrales al Congreso Local.

Fuente: Elaborado por la UCEF.

5.1.2.3.- Diagnóstico de la Administración de la Deuda Estatal.⁵⁰

Uno de los aspectos más importantes en la gestión hacendaria de las entidades federativas es la administración de la deuda pública, la cual comprende un conjunto de procesos que se refieren al estudio de los mercados financieros; la identificación de las mejores opciones crediticias; la negociación para la contratación de financiamiento ante las instituciones crediticias y la autorización del Congreso Estatal; el registro del monto, condiciones y características del endeudamiento; el seguimiento y control del comportamiento de las tasas de interés y el cumplimiento de las obligaciones financieras adquiridas, así como de los instrumentos y mecanismos de amortización y refinanciamiento.

Todos los estados tienen legislación que regula los procesos de contratación, aplicación, control y amortización de la deuda pública, así como su expresión financiera y contable en la Cuenta Pública que debe rendir el Ejecutivo Estatal al Poder Legislativo; sin embargo, en muchos casos no se encuentran disposiciones muy precisas y la normatividad vigente adolece de fallas en su interpretación y en su aplicación.

Es importante señalar que en la mayor parte de las entidades federativas esos procesos son desarrollados de manera indistinta por diferentes unidades administrativas que forman parte de las Dependencias de la Administración Pública Estatal responsables de la administración de los recursos públicos, por lo que no cuentan con un órgano especializado en la administración financiera que lleve a cabo todas las etapas del proceso de administración de la deuda pública estatal de manera uniforme, por lo que resulta común encontrar que los estudios del mercado financiero y bursátil los realice una Dirección de Ingresos mientras que el registro y control del pago de obligaciones lo lleve a cabo una Dirección de Egresos o la Dirección de Contabilidad, ocasionando que se pierda la visión de conjunto de la administración de la deuda pública.

Los únicos estados que cuentan con órganos administrativos especializados en administración de la deuda pública son Aguascalientes y Guanajuato que tienen una Dirección General de Administración Financiera y una Dirección de Deuda Pública, respectivamente, de tal manera que en la reglamentación interna de sus Secretarías de Finanzas y Administración se pueden identificar sus atribuciones. En el caso de Aguascalientes se encuentran las siguientes⁵¹:

- II.- Recabar, analizar e interpretar la información económica, financiera y bursátil, así como en general la de los mercados nacionales e internacionales para definir y proponer las medidas, políticas y estrategias

⁵⁰ Ibid 46.

⁵¹ Artículo 14 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes.

que aseguren el óptimo aprovechamiento de los recursos financieros del Gobierno del Estado;

- VI.- Llevar el registro de las obligaciones de deuda pública, derivadas de la contratación de financiamientos en términos de lo dispuesto por la Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes y demás disposiciones aplicables;
- VII.- Efectuar los análisis y estudios necesarios para determinar y proponer la contratación de financiamientos bajo las mejores condiciones del mercado;
- IX.- Programar y efectuar los pagos que correspondan a las amortizaciones por financiamientos contratados directamente por el Gobierno del estado;
- XII.- Suministrar la información pertinente a las empresas contratadas para la emisión de la calificación de la calidad crediticia del estado

Por su parte, en Guanajuato, la Dirección de Deuda Pública depende de la Dirección General Financiera que tiene asignadas, entre otras, las siguientes atribuciones:

- VII.- Proponer al Secretario, las acciones necesarias para formular una política de endeudamiento en el Estado, conforme a las leyes respectivas;
- VIII.- Establecer las medidas convenientes para el control de la deuda pública en el estado;
- IX.- Proporcionar información a las dependencias del Gobierno del Estado, Municipios y organismos descentralizados, sobre las políticas, requisitos y procedimientos relativos a deuda pública
- X.- Analizar y proponer al Secretario, las condiciones financieras de los créditos que se requiera contratar;
- XI.- Intervenir en las negociaciones de financiamiento con las instituciones financieras con el propósito de proponer al Secretario las mejores alternativas, así como proponer nuevas alternativas de financiamiento acordes a las necesidades del Estado;
- XIV.- Gestionar ante todo tipo de autoridades, entidades o instituciones, la obtención a favor del Erario Público estatal, de recursos financieros de índole diversa a aquellos de naturaleza tributaria; y
- XV.- Elaborar los trabajos y análisis de carácter financiero que el Secretario le encomiende.⁵²

Asimismo, cabe señalar que cuando los gobiernos estatales deciden optar por el financiamiento crediticio, generalmente encargan estudios del mercado financiero y bursátil a despachos privados, y cuando se trata de buscar financiamiento en la banca de desarrollo, esas instituciones financieras les ofrecen la realización de los estudios de preinversión y hasta la formulación de los proyectos, de tal manera que una gran parte de los esquemas de operación

⁵² Artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración . Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. 25 de junio de 2001.

financiera se los diseñan dichas instituciones, quedando únicamente bajo su responsabilidad el registro de las obligaciones y el seguimiento y control de las amortizaciones respectivas.

La contratación y el manejo de la deuda pública de estados y municipios se determinan por la regulación que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal; esta última fue modificada el 15 de diciembre de 1995 y el 15 de octubre de 2001, tanto en su Artículo 9º, como en su Reglamento para incluir algunos elementos de mercado, que han permitido en los últimos años mejorar el perfil y el vencimiento de las obligaciones financieras de los estados y municipios. (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)

A. Reformas al Marco Normativo⁵³

Las diversas reformas al marco normativo de la deuda pública de las entidades federativas y municipios, han permitido entre otras cuestiones: (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)

- Que la SHCP ya no aplique la garantía de afectación en participaciones, salvo para los créditos anteriores y/o que continúan vigentes y que fueron contratados antes del nuevo esquema de financiamiento; (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)
- Que el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios sea eminentemente declarativo y para fines estadísticos; (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)
- Que la deuda soberana de estados y municipios deba estar debidamente calificada; (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)
- Que las normas de capitalización sean más estrictas e incluyentes; (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)
- Que permitió la creación de la figura de Fideicomiso Maestro como un mecanismo seguro de pago de las obligaciones financieras, en sustitución del esquema de garantía de pago efectuado por la SHCP; (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)

Que en la SHCP se integre una sola ventanilla de atención a las entidades federativas y municipios que incorpora la función de Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas. (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)

Estas reformas a la normatividad obedecen a lo que establece el Artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal: “Las participaciones que corresponden a las entidades y los municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines

⁵³ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de Agosto de 2003.

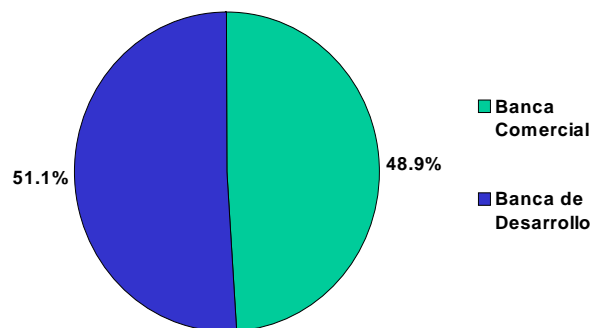
específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los estados o municipios, con autorización de las legislaturas locales, e inscritas a petición de dichas entidades ante la SHCP, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios”. (SHCP, Diagnóstico 2003: 66)

De 1994 a 2002 la evolución de la deuda pública de las entidades federativas y el Distrito Federal, nos muestra un comportamiento relativamente estable, ya que la deuda como porcentaje del PIB se redujo en una décima de punto porcentual, al pasar de 1.9 por ciento a 1.8 por ciento. (SHCP, Diagnóstico 2003: 67)

Al cierre de 2002, la composición de la deuda se encuentra financiada de la siguiente manera: (SHCP, Diagnóstico 2003: 68-69)

- Los créditos contratados con la Banca Comercial equivalen al 48.9 por ciento y con la Banca de Desarrollo al 51.1 por ciento. (SHCP, Diagnóstico 2003: 68-69)
- Banobras es la institución dentro de la Banca de Desarrollo que otorga el mayor monto de financiamiento, abarcando prácticamente el 99 por ciento del total. (SHCP, Diagnóstico 2003: 68-69)
- Dentro de la Banca Comercial, destacan por su mayor financiamiento: BBVA-Bancomer, Banamex-Citibank, Scotiabank-Inverlat, Serfín y Banorte. (SHCP, Diagnóstico 2003: 68-69)

Gráfica No. 4.5.8
Deuda Pública con respecto a la Banca 2002
(Estructura porcentual)

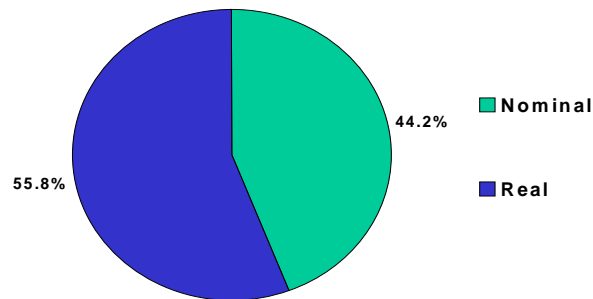


Fuente: Elaborado por la UCEF con datos proporcionados por las entidades federativas.

- Asimismo, el 44.2 por ciento de la deuda se encuentra contratada a tasa nominal (deuda contratada en pesos) y el 55.8 por ciento a tasa real (deuda contratada en UDIS). (SHCP, Diagnóstico 2003: 69)

- Las entidades que tienen el 100 por ciento de su deuda contratada en UDIS son Aguascalientes, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Veracruz. (SHCP, Diagnóstico 2003: 69)

Gráfica No. 4.5.9
Distribución de la Deuda Pública 2002
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaborado por la UCEF con base en información proporcionada por las entidades federativas.

En cuanto al total del destino de los créditos registrados entre el año 2000 y el 2002, el 76.0 por ciento fueron utilizados para realizar diversas obras públicas, como repavimentación, infraestructura hidráulica, urbanización, alumbrado, remodelación de inmuebles, alcantarillado, etc. El 19.5 por ciento fue para la compra de maquinaria y equipo, como camiones de basura, y sólo el 4.5 por ciento restante fue para la reestructuración de adeudos anteriores. (Diagnóstico Pág 74)

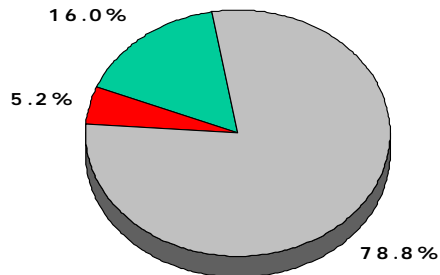
Las tasas de interés que pagan los estados y los municipios por su deuda, se encuentran contratadas en pesos y en UDIS. La tasa promedio ponderada de la deuda contratada en pesos se redujo de manera importante, ya que del año 2000 al 2002 pasó de 18.4 por ciento a 8.7 por ciento respectivamente, mientras que la deuda documentada en UDIS redujo su tasa entre el año 2000 y el 2002, de 7.7 por ciento a 6.7 por ciento. (Diagnóstico Pág. 76)

El 44.2 por ciento de la deuda se encuentra contratada a tasa nominal, mientras que el 55.8 por ciento, a tasa real (Udizada); los ahorros se generaron principalmente por el primer tipo de deuda. (Diagnóstico Pág. 77)

La reducción observada en las tasas de interés de 2000 a 2002, en cifras anualizadas, permitió a las entidades federativas obtener beneficios en el pago de intereses por un importe de 4 mil 729.7 millones de pesos, incluyendo las nuevas contrataciones de deuda del 2001 y 2002. (Diagnóstico Pág. 77)

Otro aspecto importante de la estructura actual de la deuda pública es que el 78.8 por ciento pertenece en su mayor parte a la contratada por los Gobiernos de los Estados, mientras que los municipios abarcaron el 5.2 por ciento y los organismos estatales y municipales el 16.0 por ciento, entre los que se encuentran: organismos de agua potable y de recolección de basura, principalmente.

Gráfica No. 4.5.10
Deuda Pública por Tipo de Deudor 2002
(Estructura porcentual)

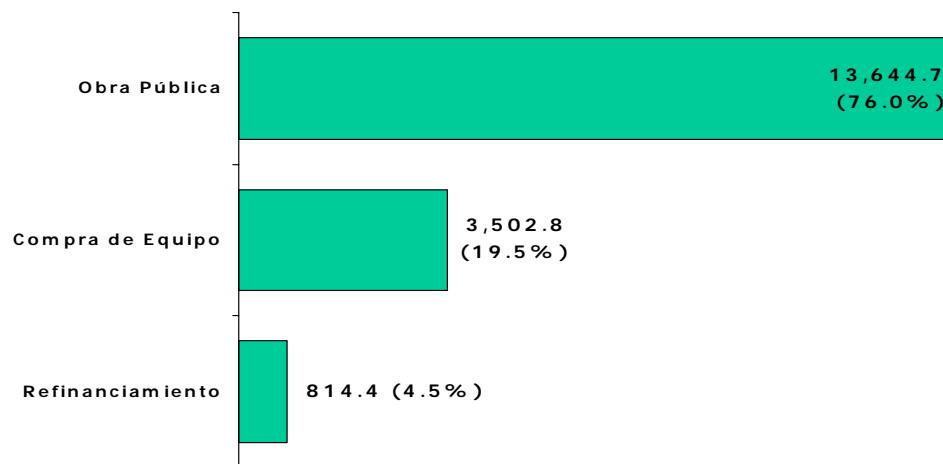


Gobierno de los Estados
 Municipal
 Organismos

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en información proporcionada por las entidades federativas.

En cuanto al total del destino de los créditos registrados entre el año 2000 y el 2002, el 76.0 por ciento fueron utilizados para realizar diversas obras públicas, como repavimentación, infraestructura hidráulica, urbanización, alumbrado, remodelación de inmuebles, alcantarillado, etc.; el 19.5 por ciento fue para la compra de maquinaria y equipo como camiones de basura; y sólo el 4.5 por ciento restante fue para la reestructuración de adeudos anteriores.

Gráfica No. 4.5.11
Destino de los Créditos Registrados Durante el Año 2002



Fuente: Elaborado por la UCEF con base en información proporcionada por las entidades federativas.

B. Esquema de las Agencias Calificadoras⁵⁴

El esquema de las agencias calificadoras es un método de calificación de las deudas soberanas estatales y municipales que fue introducido a raíz de las reformas legales en materia de deuda pública.

Para determinar el grado de calificación en el manejo de la deuda pública de entidades federativas y municipios, las calificadoras toman en consideración los siguientes criterios:

- Todas las calificaciones otorgadas a deuda soberana de estados y municipios se determinan con referencia a la calificación global que se otorga a la deuda soberana de México.
- El nivel de calificación es similar entre las agencias calificadoras, ya que consideran a la “triple a” como la capacidad crediticia más alta y con menor probabilidad de pérdida de crédito, en relación a otras entidades.
- El grado “doble a” de calificación que las agencias calificadoras otorgan a los estados y/o municipios, se considera una calificación fuerte y con poca probabilidad de pérdida de crédito, con relación a los otros emisores nacionales.
- Las agencias calificadoras Standard & Poor’s y Duff-Phelps y Fitch asignan signos de más (+) o de menos (-) para destacar su calidad o posición relativa dentro de cada nivel.
- Cuando una calificadora cambia la posición de calificación de alguna entidad o municipio, toma en consideración aspectos importantes, como el manejo adecuado de su deuda, sus índices de crecimiento económico, su desempeño financiero y el adecuado manejo de su administración, entre otros.

A continuación se presentan las entidades federativas y los municipios que hasta la fecha han obtenido mejor calificación, de acuerdo con los criterios emitidos por las agencias calificadoras, aunque cabe señalar que se presentan las calificaciones hasta el 2003 debido a que las agencias dan a conocer de manera continua el listado de las calificaciones que les corresponden a cada entidad o municipio que estén evaluando, incluyendo el análisis respectivo de cuando aumentaron, disminuyeron, o permanecieron igual:

⁵⁴ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de agosto de 2003.

CUADRO No. 4.5.27
Entidades Federativas y Municipios Mejor Calificados Durante 2003 *

Entidad Federativa Municipio	Moody's Investors Service	Standard & Poor's	Duff-Phelps y Fitch
Promedio Nacional	Aaa	AA+	AAA
Aguascalientes		AA	AA
Aguascalientes (Municipio)	Aa2	AA+	
Baja California		AA-	
Coahuila		AA	AA
Chihuahua			A+
Guadalajara		AA	AA-
Guanajuato	Aa1	AA	
Hidalgo			A+
León	Aa3	AA	
Mérida	Aa3	AA-	
Michoacán			A+
Monterrey	Aa3	AA	
Nayarit	Aa3		
Puebla	Aa3	A+	A+
Puebla (Municipio)			AA-
Querétaro		A+	
Querétaro (Municipio)		AA	AA
Saltillo			AA-
San Pedro Garza García	Aa3		AA
Tabasco	Aa3		A+
Tamaulipas	Aa2	AA-	
Tijuana		AA	AA-
Tlalnepantla	Aa3	AA	
Tlaxcala	Aa3		
Veracruz		A+	A+
Zapopan	Aa3	AA	

* Las calificaciones otorgadas corresponden a diversas fechas que se actualizan constantemente debido a que las agencias emiten una calificación cuando evalúan que el estado o el municipio mejora, mantiene o enfrenta otras perspectivas económicas, alternativas financieras y administrativas, y capacidad para generar ingresos propios, principalmente.
Fuente: Elaborado por la UCEF con base en información de las agencias calificadoras.

Sin embargo, a pesar de los avances que se han obtenido en materia financiera, todavía se requiere de un esfuerzo adicional de voluntad de los gobiernos estatales y municipales para homologar sus cuentas públicas, ya que aunque desde 1996 existe un Subgrupo de Trabajo que ha revisado a profundidad este tema (creado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales e integrado por varias entidades federativas), los avances han sido escasos y se requiere de la homologación contable con el propósito de que la información financiera con la que trabajan las agencias calificadoras sea comparable, para que refleje efectivamente la eficiencia en la administración financiera de algún estado y/o municipio del país.

C. Sistemas de Pensiones de Entidades Federativas y Municipios⁵⁵

Los sistemas de pensiones en las entidades federativas y los municipios es un tema en el que se ha profundizado poco, por el tipo de deuda contingente de que se trata. Actualmente, en el Grupo de Trabajo de Deuda Pública Estatal y Municipal, creado a solicitud de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, se elaboró una encuesta para evaluar el tamaño del problema, pero a un año de aplicarla reiteradamente a todos los estados, sólo siete han sido los que la han contestado.

Cabe hacer mención que en estos momentos la Auditoría Superior de la Federación está llevando a cabo los trabajos de ejecución de la auditoría “Evaluación de las Contingencias Fiscales derivadas de Obligaciones Financieras y Pasivos Laborales a cargo de los gobiernos locales”, practicada a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, con el propósito de recabar y actualizar la información disponible sobre los sistemas de pensiones de estados y municipios.

Sin embargo, durante los años de 1993 a 1997, a raíz de la reforma en el sistema de pensiones del IMSS, la SHCP, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la mayoría de las entidades federativas solicitaron la realización de algunos trabajos actuariales en este sentido.

a) Resultados de las Valuaciones Actuariales en los Estados⁵⁶

La evolución probable de los principales indicadores de los sistemas de pensiones depende de los supuestos que se adopten sobre su comportamiento, que conforman lo que se denomina “Hipótesis o bases de cálculo”. Cabe destacar que para este estudio sólo fueron considerados 29 sistemas de pensiones estatales.

Una de las principales bases de cálculo para este estudio es la financiera, que corresponde a la evolución esperada en el incremento de los salarios mínimos, y las tasas de rendimiento de las reservas de cada sistema de pensiones. Para ello, se consideraron dos escenarios posibles, analizados en la tabla siguiente:

⁵⁵ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de agosto de 2003.

⁵⁶ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de agosto de 2003.

CUADRO No. 4.5.28
Déficit Actual por Entidad Federativa*

Sistema	Escenario I	Escenario II
Total	942,972	381,208
Estado de México	318,663	118,988
Veracruz	47,358	22,153
Nuevo León	29,160	21,888
Jalisco	64,289	25,070
Chihuahua	45,067	20,122
DF (Lista de Raya)	32,313	14,522
Tabasco	72,354	26,181
Guanajuato	46,880	18,971
Baja California (Magisterio)	38,853	14,221
Puebla	39,294	14,252
Baja California (Burocracia)	31,719	10,594
Coahuila (Magisterio)	16,029	7,520
Sinaloa (Magisterio)	16,045	7,848
Michoacán	23,633	9,525
San Luis Potosí	19,713	7,997
Tamaulipas	13,743	5,346
Guerrero	6,380	3,185
Colima	9,573	4,118
Yucatán	8,435	3,558
Querétaro	7,667	3,590
Oaxaca	7,255	2,931
Sinaloa (Burocracia)	6,979	3,275
Nayarit	4,629	2,054
Zacatecas	5,325	2,053
Tlaxcala	7,378	2,310
Campeche	8,308	3,183
Coahuila (Burocracia)	5,135	1,811
Aguascalientes	6,877	2,286
Hidalgo	3,918	1,656

Nota: Incluye las Pensiones en Curso de Pago (PCP), las de la Generación Actual (GA), y las Nuevas Generaciones (NG), al 1° de enero de 1998, de 29 sistemas de pensiones.

**Se refiere a las instituciones de sistemas de pensiones.*

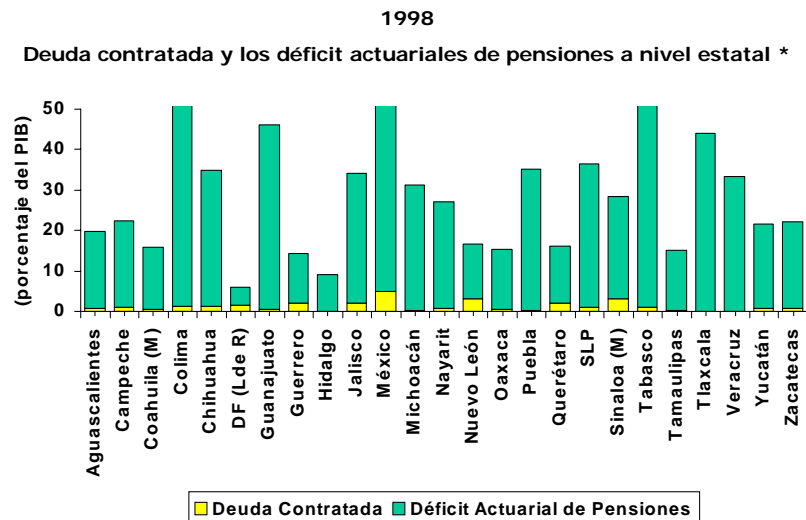
Fuente: Elaborado por la UCEF con base en datos presentados por "Farell Actuarios Asociados" en el Segundo Taller sobre Sistemas de Pensiones, realizado el 19 de abril de 1999.

- En el Escenario I se utilizó una tasa real de interés de 3.5 por ciento.
- Bajo esta perspectiva, el déficit actuarial de 29 sistemas de pensiones estatales ascendía a 942.9 millones de pesos al 1° de enero de 1998.
- En el Escenario II se utilizó una tasa de 5 por ciento.
- Bajo este Escenario, el déficit actuarial de los 29 sistemas de pensiones estatales asciende a 381.2 millones de pesos al 1° de enero de 1998.

Para dar una mejor idea del tamaño de los déficit anteriores, a continuación se presenta una gráfica comparativa de los déficit actuariales contra la deuda registrada de estados y municipios de 1998. La presión que ejercen los sistemas de pensiones en las entidades federativas es importante, pues si bien a nivel

estatal existe un bajo grado de endeudamiento contratado como porcentaje del PIB, los déficit actuariales de pensiones son enormes.

Gráfica No. 4.5.12



* Incluye las Pensiones en Curso de Pago, Generación Actual y de las Nuevas Generaciones al 1° de enero de 1998.

El porcentaje de la Deuda / PIB y los cálculos del PIB corresponden a 1997.

Notas: B.- Burocracia; M.- Magisterio; L de R.- Lista de Raya.

Fuente: Con base en datos presentados por "Farell Actuarios Asociados" en el 2° Taller sobre Sistemas de Pensiones, realizado el 19 de abril de 1999.

Cabe señalar las precisiones siguientes:

- El Estado de México tiene un déficit de pensiones y deuda contratada por 89 por ciento y 5 por ciento del PIB respectivamente.
- Los números correspondientes para Tabasco son de 172 por ciento y 0.9 por ciento respectivamente.
- No se tienen datos de los déficit de pensiones de los estados de Chiapas, Durango, Morelos, Quintana Roo y Sonora.

D. Evaluación de las Constituciones y de las Leyes Estatales de Deuda Pública ⁵⁷

Una evaluación integral de la legislación en materia de endeudamiento público debe incluir entre otras, una revisión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General de Deuda Pública, las constituciones de las entidades federativas, y las Leyes Estatales de Deuda, para evaluar en principio su relación, vinculación y armonización de este tema, y debe incluir al menos, las reglas preventivas necesarias para evitar un problema de sobreendeudamiento público.

⁵⁷ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de agosto de 2003.

a) Revisión de las Constituciones Estatales

La mayoría de las entidades federativas, en sus Leyes Estatales de Deuda, se guían por los parámetros establecidos en el párrafo VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para contraer deuda pública. Cabe señalar que en dicho párrafo se incluye el concepto de inversiones públicas productivas, sin definirlo expresamente.

CUADRO No. 4.5.29

Vinculación entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Locales y Leyes Estatales de Deuda Pública 2002

Entidad Federativa	Observaciones
Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán.	Se remiten a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Puebla	El estado y los municipios, así como los organismos descentralizados y empresas públicas, pueden contraer obligaciones o empréstitos destinados a inversiones públicas productivas.
Querétaro, Veracruz	El endeudamiento sólo podrá utilizarse para inversiones públicas productivas.
Zacatecas	Se autorizarán pasivos cuando se destinen para inversiones públicas productivas, incluyendo los que realicen los organismos descentralizados o empresas públicas de ambos niveles. La cuenta pública debe incluir un informe sobre la situación de la deuda pública.

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en las Leyes de Ingresos y de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2002.

b) Normas Preventivas Incluidas en las Leyes Estatales de Deuda Pública⁵⁸

Todas las entidades federativas deberán solicitar autorización a sus respectivos Congresos Locales para contraer obligaciones y empréstitos. Sin embargo, cada Ley Estatal de Deuda, especifica o no, los límites de endeudamiento en cada año fiscal. El siguiente cuadro ejemplifica estas condiciones:

⁵⁸ El desarrollo de este punto tiene como base el Diagnóstico Integral de la Situación actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, elaborado por Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, y presentado a la Congreso de la Unión el 15 de agosto de 2003.

CUADRO No. 4.5.30**Reglas Preventivas 2002**

Entidad	Reglas
Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas.	Sus Leyes Estatales de Deuda no especifican límites al endeudamiento.
Baja California.	La contratación de empréstitos se sujetará a los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso del Estado.
Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Quintana Roo	Deberán preverse los montos de endeudamiento anual.
Campeche	Se contratarán empréstitos hasta por un monto de 10 por ciento del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados.
Chiapas	El endeudamiento neto esperado al cierre del ejercicio de que se trate no rebase el 15 por ciento de la suma del importe de sus participaciones fiscales e ingresos propios.
Guanajuato, Jalisco	Hasta el 10 por ciento del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados por el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.
Hidalgo	Hasta el 10 por ciento del importe total de los Presupuestos de Egresos del estado o Municipios, autorizados para el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.
Nayarit	Hasta 15 por ciento del presupuesto de egresos anual autorizado en el ejercicio que se contrate.
Oaxaca	En ningún caso se inscribirán operaciones de deuda pública que generen obligaciones que excedan la capacidad de pago de los entes sujetos a la presente Ley.
San Luis Potosí	El monto total del capital contratado no podrá ser mayor al 20 por ciento de los ingresos autorizados en sus presupuestos anuales.
Sinaloa	El plazo del endeudamiento no deberá exceder de 30 años.
Tlaxcala	El monto total de la deuda pública que se puede contratar durante un ejercicio fiscal será de hasta el 3 por ciento del Presupuesto de Egresos inicialmente autorizado, el cual deberá ser liquidado a más tardar en el ejercicio fiscal inmediato superior, no pudiendo contratarse nuevos créditos si existiesen adeudos.
Veracruz	No especifica límites al endeudamiento, aunque el plazo no debe ser superior a cinco años.
Yucatán	No especifica límites al endeudamiento, aunque no se aprobarán deducciones superiores al 30 por ciento del monto de las participaciones que correspondan a los Municipios contratantes.
Zacatecas	Hasta el 15 por ciento del total de sus ingresos propios y participaciones para el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito.

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en las Leyes de Ingresos y de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2002.

En materia de rendición de cuentas, a continuación se presenta un cuadro comparativo entre la información registrada ante la SHCP y la información que rinden en su Cuenta de la Hacienda Pública estatal ante sus Legislaturas Locales, para el año de 2001:

CUADRO No. 4.5.31**Comparación entre el Registro de Obligaciones y Empréstitos y la Cuenta Pública en 2001
(Millones de pesos)**

No.	Entidad	Registro (1)	Cuenta Pública (2)	Diferencia (1-2)
1	Aguascalientes	207.3	235.2	-27.9
2	Baja California	1,703.5	1,704.7	-1.2
3	Baja California Sur	700.1	No registró datos	700.1
4	Campeche	82.2	82.2	0.0
5	Coahuila	712.8	720.8	-8.0
6	Colima	223.4	No registró datos	223.4
7	Chiapas	946.8	1,044.8	-98.0
8	Chihuahua	1,516.0	1,551.5	-35.5
9	Distrito Federal	32,788.5	32,784.5	4.0
10	Durango	1,345.9	1,405.3	-59.4
11	Estado de México	26,960.9	26,299.5	661.4
12	Guanajuato	598.9	598.9	0.0
13	Guerrero	1,579.2	No registró datos	1,579.2
14	Hidalgo	456.7	No registró datos	456.7
15	Jalisco	5,004.8	No registró datos	5,004.8
16	Michoacán	180.5	110.1	70.4
17	Morelos	466.5	466.5	0.0
18	Nayarit	129.1	No registró datos	129.1
19	Nuevo León	8,635.4	8,459.4	176
20	Oaxaca	230.8	196.1	34.7
21	Puebla	1,005.6	1,005.3	0.3
22	Querétaro	1,406.4	No registró datos	1,406.4
23	Quintana Roo	993.8	1,078.7	-84.9
24	San Luis Potosí	802.9	742.2	60.7
25	Sinaloa	2,765.8	No registró datos	2,765.8
26	Sonora	5,133.6	5,133.0	0.6
27	Tabasco	580.6	543.3	37.3
28	Tamaulipas	712.8	712.7	0.1
29	Veracruz	1,053.1	1,052.4	0.7
30	Yucatán	127.3	652.3	-525.0
31	Zacatecas	11.6	81.5	-69.9

Fuente: Elaborado por la UCEF con base en las Leyes de Ingresos y de Deuda Pública de las entidades federativas vigentes para 2002.

Como puede observarse, en algunos estados existen diferencias importantes entre la deuda registrada y la que reportan en cuenta pública, y estas diferencias se derivan principalmente de créditos a corto plazo o financiamiento que las entidades no reportan a la SHCP y por tanto, no aparecen en el Registro.

5.1.2.4 Diagnóstico de la Administración del Patrimonio Estatal.

En relación a este punto no se dispuso de información; sin embargo, esta misma circunstancia hace necesario dejar abierto el tema para su profundización por parte de los participantes.

5.1.3.- LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL

5.1.3.1.- Diagnóstico de la Administración Tributaria Municipal⁵⁹

En este apartado se incorporan comentarios y señalamientos que permiten caracterizar la situación general en materia de administración de impuestos, derechos y otras contribuciones municipales.

El enfoque para la presentación del diagnóstico comprende las funciones administrativas de planeación, organización, dirección y control, y su necesaria vinculación a las funciones de administración tributaria como es el registro de contribuyentes, la recepción de pagos, el control de obligaciones fiscales, la cobranza coactiva, la contabilidad de la recaudación y la colaboración administrativa municipal en la recaudación de contribuciones de otro nivel de gobierno.

La planeación y control de la administración municipal

Esta función administrativa en los municipios se caracteriza en los siguientes términos:

- a) A pesar de que existe la obligación de las tesorerías municipales de planear el desarrollo de la hacienda municipal, la función solo se ejerce parcialmente al generar los planes de desarrollo municipal pero no se ha incorporado un sistema de planeación-programación-presupuestación que vincule objetivos de desarrollo con objetivos específicos de cada función de administración de ingresos; así, es notoria la ausencia de programas de verificación de datos catastrales, de cobranza, de mejoramiento de la atención a contribuyentes; de modernización de los sistemas de registro contable.
- b) Se observan carencias en la delegación de la responsabilidad de esta función a una área específica de la tesorería; por lo que se enfrenta la paradoja entre la subvaloración de la importancia de la planificación con respecto a la urgencia de planificar para el desarrollo y elevar la coordinación de las políticas institucionales.
- c) Los avances en la adopción de modelos de planificación estratégica han sido aislados, en el sentido de que solo unos cuantos municipios, por lo general los de mayor tamaño, han logrado avanzar en la definición de su misión, visión, diseño de objetivos estratégicos, etc.; sin embargo, aún falta lograr la vinculación del diseño programático en función de dichos objetivos.
- d) Por ende el diseño actual de programas y presupuestos no obedece necesariamente al cumplimiento de la visión que se pretende alcanzar.

⁵⁹ Rea Azpeitia Elías Alfonso.- Documento inédito. DDAHM Indetec 2003.

- e) La problemática anterior dificulta el diseño de mecanismos de evaluación y control de gestión en función de resultados esperados.

La organización y dirección de la administración municipal

- a) Existen problemas de actuación de las tesorerías municipales en materia de ejercicio de funciones de administración tributaria, al supeditar su actuación a los momentos políticos que vive el ayuntamiento, con lo que no se logra aplicar la legislación tributaria municipal en forma general y sin discriminaciones. (Ver Gráfica No. 4.5.13)
- b) La estructura organizacional actual es rígida e inflexible, con un nivel mínimo de descentralización y no está orientada a brindar servicios, aunado a que la autonomía administrativa y financiera de la administración tributaria no se logra cabalmente; esto provoca que la respuesta a objetivos que se plantean en los municipios, en el sentido de mejorar la capacidad de respuesta a los contribuyentes, de incorporar elementos de servicio y calidad sea muy limitada y por lo tanto casi inalcanzables estos objetivos. (Ver Cuadro No. 4.5.32)
- c) Tecnología inadecuada, sistemas enfocados resolver problemas operativos, escasa utilización de Internet y servicios electrónicos; el objetivo de utilizar tecnología informática de punta y sistemas de información integrales e integrados que cubran todas las áreas funcionales del circuito tributario y proporcionen información cierta, oportuna y suficiente esta aún lejano.
- d) Aunque existen avances relativos en el logro de un enfoque gerencial para una nueva gestión pública municipal; aún está lejos el que los municipios cuenten con una gerencia con liderazgo, que planifique, que dirija, que delegue y que controle y evalúe.
- e) No se ha instrumentado plenamente un nuevo enfoque de administración diferenciada con segmentaciones que permitan atender a las distintas características de los diferentes grupos de contribuyentes (por ejemplo: magnitud, sector económico, etc.)
- f) No se han institucionalizado prácticas y políticas que propicien acuerdos de cooperación con otras instituciones gubernamentales de diferentes niveles de gobierno, con gobiernos extranjeros y organismos internacionales y especialmente con grupos de contribuyentes para lograr una mejor participación de la ciudadanía en los aspectos fiscales del municipio.
- g) Sistemas de control interno insuficientes, para fiscalizar la operación y mantenimiento de sistemas, cumplimiento con los estándares de comportamiento ético, sistemas de seguridad, controles de calidad e integridad de datos.

- h) Recursos humanos insuficientes, y en algunos casos, sin motivación, poco comprometidos con la organización y con una ausencia de valores éticos explícitos que conduzcan su actuación. (Ver Cuadro No. 4.5.33)

Las funciones de administración tributaria

- a) Ausencia en gran número de municipios de metodologías de planeación estratégica aplicada a la administración tributaria municipal. (Ver Gráfica No. 4.5.15)
- b) En materia de registro de contribuyentes es característica la existencia de bases de datos desactualizados principalmente en materia de impuesto predial y agua potable, no obstante que algunos cuantos municipios han hecho inversiones en cuanto a la actualización de su información catastral.
- c) Existen problemas en el diseño y desarrollo de sistemas aplicados a la administración tributaria municipal con un enfoque integral que implique vincular bases de datos con procesos específicos y necesidades de información y productos de los usuarios en cada una de las funciones tributarias; es notoria la desvinculación de los sistemas entre las diferentes funciones.
- d) Se aprecian dificultades para implementar un enfoque de calidad y atención a contribuyentes debido a la ausencia de: programas de capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales, la reingeniería de procesos y simplificación administrativa, la adecuación a la normatividad operacional.(Ver Cuadro No. 4.5.33)
- e) Existen importantes índices de incumplimiento, originados por deficiencias en las bases de datos, ausencia de programas de actualización y verificación de padrones, así como de cobranza coactiva.(Ver Gráfica No. 4.5.13)
- f) En materia de ingresos se detecta ausencia de acciones y mecanismos para el logro de una mayor transparencia en la gestión tributaria.
- g) La colaboración administrativa de municipios y la gestión de recursos federales es deficiente y en la mayoría de los casos no se lleva a cabo.

5.1.3.2.- Diagnóstico de la Administración del Gasto Municipal⁶⁰

Este apartado consideró tanto aspectos de planeación como del ejercicio del gasto, destacando dentro de los problemas más generales los siguientes:

⁶⁰ Ibid 60

A. Planeación, programación y presupuestación

- a) La función de planeación a pesar de que está legislada como una obligación municipal, no cuenta con un reflejo en la estructura orgánica, con los recursos humanos necesarios, ni los recursos y las metodologías indispensables para dar la preeminencia y prioridad a la incorporación de sistemas de planeación estratégica participativa. (Ver Gráfica No. 4.5.15)
- b) La programación del gasto público viene enfrentando un problema de concepción, ya que en aquellos municipios que han hecho su mejor esfuerzo por implantarlo no han logrado vincular el diseño de programas a los objetivos estratégicos contenidos en el plan de desarrollo municipal. (Ver Gráficas Nos. 4.5.14 y 4.5.15)
- c) La normatividad en materia de diseño de la organización municipal ha impedido una adaptación más rápida del enfoque estratégico que implica la combinación del modelo de organización lineal tradicional con la necesaria operación de programas de corte transversal que implica la participación de varias dependencias en la consecución de sus objetivos. (Ver Gráfica No. 4.5.13)
- d) No se ha logrado romper el paradigma de una administración por objeto del gasto hacia una administración por objeto de programas vinculados al plan estratégico municipal debido a la ausencia de manual, sistemas y procedimientos, normatividad y reglamentación del proceso de planeación estratégica, capacitación en la materia y asignación de recursos a esta función.
- e) El proceso de formulación del presupuesto de los ayuntamientos depende en cuanto la metodología de clasificación, catálogos y normas de operación que imponen los Órganos de Fiscalización Superior.
- f) Por otra parte, la administración del gasto municipal derivado de los fondos de aportaciones federales enfrenta problemas de adecuación a reglas y requisitos establecidos por aquel nivel de gobierno y por los Órganos de Fiscalización Superior Estatales; condicionando en la mayoría de los casos, la real vinculación entre la definición de objetivos de desarrollo municipales y los recursos disponibles para lograrlos.

Ejercicio y control del Gasto Municipal

- a) El diseño actual de los catálogos de remuneraciones personales para los servidores públicos municipales no obedece a prioridades estratégicas, por lo que es necesaria la instrumentación de metodologías que permitan una mayor flexibilidad para adecuar el ejercicio de contratación a los requerimientos reales de los programas y proyectos a instrumentar.

- b) En los municipios medianos y pequeños existe una ausencia de reglamentación clara y transparente de procesos para el ejercicio del gasto municipal en inversión; para la contratación de empréstitos y para la compra de bienes y suministros.
- c) Los sistemas automatizados para el ejercicio del gasto municipal no posibilitan la operación descentralizada y eficiente en las áreas operativas de los ayuntamientos.
- d) La desvinculación actual entre el sistema de planeación estratégica y la presupuestación, origina la imposibilidad de instrumentar mecanismos de evaluación de la gestión por resultados. (Ver Gráfica No. 4.5.15)
- e) No se observan proyectos de gestión del gasto municipal que involucren a la sociedad en la fiscalización del ejercicio del gasto como una medida para avanzar en el logro de una mayor participación de la ciudadanía en todo el proceso de administración del gasto.
- f) Se observan necesidades de perfeccionamiento en los sistemas de registro y control de la información financiera municipal; salvo en municipios que han incorporado sistemas modernos de contabilidad, la rendición de la cuenta aún enfrenta problemas de rezago en los plazos de cumplimiento.
- g) En la actualidad es incipiente la instrumentación de programas específicos de combate a la corrupción, así como en la instrumentación de medidas para lograr una mayor transparencia y ética en la actuación.

5.1.3.3 Diagnóstico de la Administración de la Deuda Municipal ⁶¹

Algunos de los problemas más generales se refieren a:

- a) Acceso limitado de los municipios a recursos financieros para la implementación de proyectos de inversión pública para el desarrollo.
- b) Deficiente reglamentación municipal sobre la materia y particularmente que complementa la legislación sobre presupuesto, contabilidad y deuda pública municipal en los casos en que existe. (Ver Gráfica No. 4.5.13)
- c) Ausencia de metodologías que garanticen una adecuada evaluación económica y social de los proyectos municipales a financiar con recursos crediticios.
- d) Desvinculación en la determinación de recursos crediticios con el proceso de planeación-programación-presupuestación municipal.

⁶¹ Ibid 61

5.1.3.4.- Diagnóstico de la Administración Patrimonial Municipal ⁶²

Con respecto a la administración del patrimonio municipal los problemas más generalizados son los siguientes:

- a) Deficiente reglamentación y normatividad para el uso, aprovechamiento, control y resguardo de bienes. (Ver Gráfica No. 4.5.13)
- b) Ausencia en gran número de municipios de sistemas de administración de sus bienes.
- c) Desconocimiento de la totalidad de bienes inmuebles propiedad de los ayuntamientos aunado a la falta de regularización de su situación jurídica.
- d) Falta de coordinación entre las áreas que tienen funciones relacionadas con el registro y control de bienes municipales.

5.1.3.5.- Datos Estadísticos de los Municipios ⁶³

- A. Marco normativo.
- B. Sistemas administrativos.
- C. Sistemas de gestión de servicios municipales.
- D. Profesionalización de funcionarios municipales.
- E. Sistemas de planeación.

MARCO NORMATIVO ⁶⁴.

En 1995, el 55% de los municipios del país no contaba con una reglamentación de la administración municipal. Para el año 2000, el 60% de los ayuntamientos cuentan con Reglamento Interior del Ayuntamiento de los cuales el 77% está actualizado.

De igual forma, el 48% de los municipios cuenta con un Reglamento de Obras – contra el 46% en 1995- y el 35% con un reglamento de Administración, de los cuales, el 80% y 78%, respectivamente, están actualizados. Ver Gráfica No. 4.5.13.

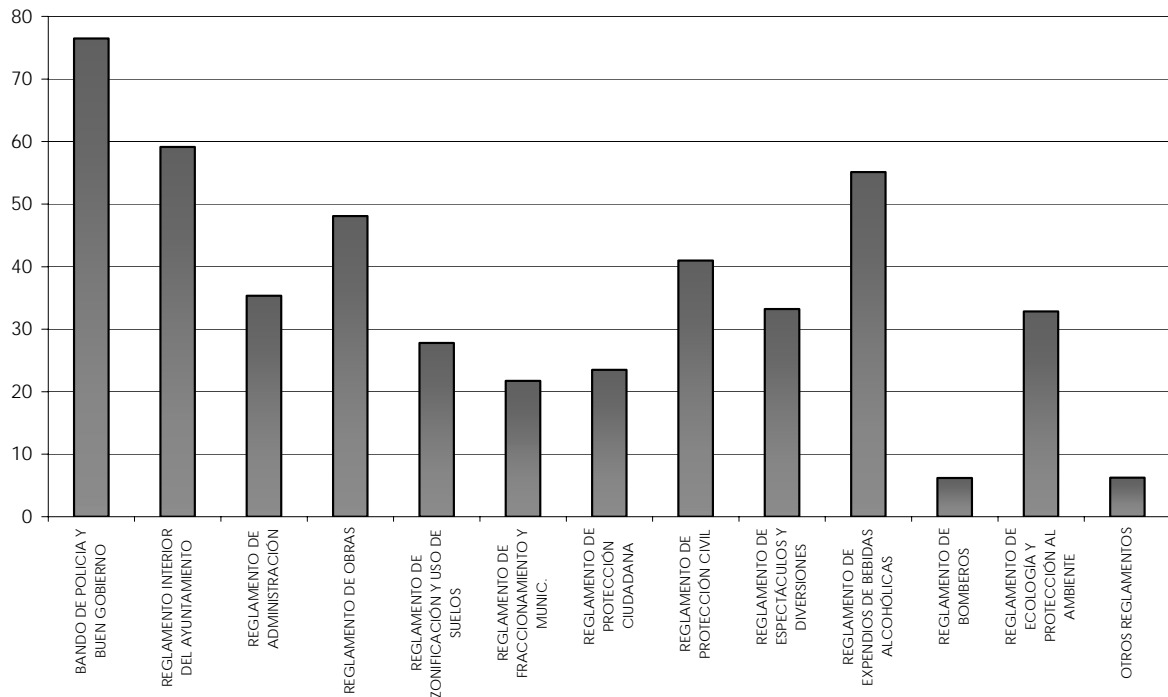
⁶² Ibid 62

⁶³ Cuadros elaborados por INDETEC, con base en información presentada por Enrique Cabrero Mendoza en “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”.

⁶⁴ Información presentada por FENAMM Evolución de la Hacienda Municipal en México, Enero 2003.

Se observa un aumento en el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre las facultades que le otorga el artículo 115 Constitucional. El 50% de los municipios tienen reglamentados sus servicios públicos así como la zonificación, uso de suelo y fraccionamiento de lotes. En promedio, el 78% de la normatividad municipal se encuentra actualizada.

Gráfica No. 4.5.13
Porcentaje de Municipios con Reglamentación Municipal⁶⁵



Fuente: Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL - INEGI

Para 1995 en una tercera parte de los estados del país no existía una Ley de deuda pública, que de claridad al nivel municipal sobre las posibilidades para que se alleguen de recursos crediticios. Y tan sólo dos terceras partes de los estados del país tenían una legislación local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público.

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS⁶⁶

- Si bien en 1995 sólo 55% de los municipios llevaban a cabo acciones de evaluación, para el año 2000, cerca del 60% de los ayuntamientos cuentan con áreas estratégicas como de Evaluación y/o de Planeación y Finanzas.

⁶⁵ Información presentada por FENAMM Evolución de la Hacienda Municipal en México, Enero 2003.

⁶⁶ Ibid

- Si bien para el año 2000, solo 10 municipios no cuentan con un Tesorero Municipal, es conveniente destacar 41% cuenta con un área de Oficialía Mayor y el 57% con la Contraloría Municipal. Estos datos contrastan con las cifras de 1995, cuando sólo 39% de los ayuntamientos contaba con una Oficialía Mayor o equivalente.

Para 1995 el 60% de los municipios del país no contaban con equipo de cómputo, en cinco años el porcentaje de municipios del país que tienen al menos un equipo de cómputo se ha incrementado pasando del 40% al 80%.

CUADRO No. 4.5.32
Sistemas de Gestión de Servicios Municipales⁶⁷

	% de los municipios del país (1995)
El porcentaje de abastecimiento del agua potable en el país	83%
El abastecimiento de drenaje en el país	67%
Municipios pobres que pueden acercarse a las medias nacionales	15%
Municipios que les preocupa el servicio de agua potable	60%

CUADRO No. 4.5.33
Profesionalización de Funcionarios Municipales⁶⁸

	% de los funcionarios municipales (1995)
Han hecho una carrera en la administración municipal	5
Nunca han tenido una experiencia previa en la administración municipal	60

	% de Presidentes Municipales (1995)
Con carrera universitaria	40
Nivel bachillerato	12
Secundaria o comercio	15
Primaria	33

El 60% de las administraciones municipales no tienen un área de manejo de recursos humanos y sólo el 20% llevan a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal.

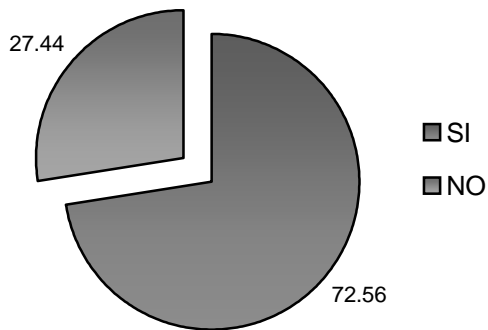
⁶⁷ Cuadros elaborados por INDETEC, en base a información presentada por Enrique Cabrero Mendosa en "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México".

⁶⁸ *ibid*

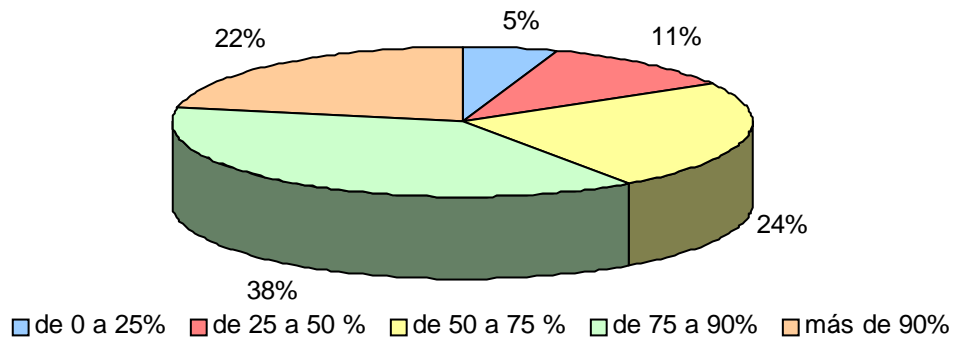
SISTEMAS DE PLANEACION⁶⁹

En materia de planeación En el 73% de los municipios cuentan con el Plan de Desarrollo Municipal aprobado por el cabildo (ver Gráficas Nos. 4.5.14 y 4.5.15), y sus principales propósitos y prioridades por orden de incidencia son: la ordenación del territorio, mejorar el rezago y la pobreza, seguridad pública, mejora de la planeación y gestión municipal, mejora de la administración y la gestión y recaudación de recursos financieros

**Gráfica No. 4.5.14
Porcentaje de Municipios que
cuentan con Plan Municipal de Desarrollo**



**Gráfica No. 4.5.15
Municipios según el porcentaje de
cumplimiento de las metas de trabajo**



Se ha incrementado el número de municipios con áreas administrativas, relacionadas al manejo de la hacienda local, es claro que las condiciones estructurales, de índole administrativo-financiero presentan avances diferentes por tipo de municipio. Si diferenciamos los municipios en 5 grandes categorías:

⁶⁹ Información presentada por FENAMM Evolución de la Hacienda Municipal en México, Enero 2003.

municipios metropolitanos (más de 500 mil hab.), municipios urbanos medios (entre 100 y 500 mil hab.), municipios urbanos pequeños (entre 15 y 100 mil hab.), municipios semirurales (entre 1 mil 500 y 15 mil hab.), y municipios rurales (población menos a 2 mil 500 hab.), encontramos situaciones claramente diferentes.

La proporción de municipios que cuentan con un plan de desarrollo debidamente aprobado, que pueda servir como guía de la acción gubernamental local, y facilitar así, la capacidad de previsión y orientación de la hacienda municipal, va de un 81% en municipios metropolitanos a un 74 % en municipios rurales. Mayor es aún la diferencia, si se analiza la proporción de municipios que desarrollan programas a partir del plan y diseñan sistemas o aplicaciones para la administración municipal. En este caso el rango va de un 100 % en el caso de municipios metropolitanos a un 46% en el caso de municipios rurales.

Fuente: Información presentada por FENAMM Evolución de la Hacienda Municipal en México, Enero 2003.

5.2.- EL ESFUERZO MODERNIZADOR.

5.2.1.- Resultados del Esfuerzo Modernizador.

5.2.1.1.- Resultados del Esfuerzo Modernizador en el Contexto Federal

A. Con respecto al Marco Legal, se puede mencionar lo siguiente:

- En el año 2002, como resultado de la activa participación en los trabajos de las mesas de simplificación normativa con la Unidad de Servicio Civil de la SHCP, se logró la eliminación de una cantidad de normas mayor a las registradas en 2001, debido a que resultaban obsoletas. Se simplificaron 82 disposiciones normativas, de éstas 10 incorporaron elementos de mejora y 12 fueron creadas en sustitución de 60 que se eliminaron⁷⁰.
- En 2003, en el marco de la colaboración administrativa 31 entidades federativas han firmado los Anexos No. 3 y 7, correspondientes a pequeños contribuyentes, régimen intermedio y de aquellos que obtengan ingresos derivados de la enajenación de terrenos y construcciones⁷¹, respectivamente.

B. Asistencia al Contribuyente

- Se homogeneizaron los requisitos de los 100 trámites fiscales más solicitados, haciéndolos obligatorios y de aplicación estricta a nivel nacional en las áreas de Asistencia al Contribuyente⁷².

⁷⁰ Véase PND, Informe de Ejecución 2002. p. 585.

⁷¹ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003.

⁷² Véase SHCP, Informe de Labores, 2003.

- Iniciaron actividades 15 Administraciones Locales de Grandes Contribuyentes, con las que se cubre integralmente el territorio nacional con servicios tributarios especializados⁷³.
- Mediante la creación y operación del Grupo Especial de Localización se logró identificar aproximadamente al 30 por ciento de 60 mil contribuyentes registrados y “no localizados” que representan alta prioridad para las áreas de Cobranza y Auditoría⁷⁴.
- La efectividad de la fiscalización que muestra el número de actos de fiscalización en los cuales, al entrar en contacto directo con los contribuyentes, se identificaron evasiones u omisiones de sus obligaciones fiscales. El resultado fue de 93.6 por ciento, lo que significa que de cada 10 casos, más de nueve resultaron con observaciones determinadas por los auditores. Además, muestra que el direccionamiento y la ejecución de las auditorías tuvieron un alto grado de certeza⁷⁵.
- Se redujo el tiempo en el reconocimiento del despacho aduanero, como consecuencia de una estrecha supervisión para hacer más expedita la revisión de mercancías, la simplificación de trámites y la sustitución de cuadros directivos y reconocedores operativos⁷⁶.
- De 155 trámites exigibles a los contribuyentes ante las aduanas y áreas centrales en 2000, se eliminaron 46 y se fusionaron 21. De los 88 que permanecen, 34 corresponden a avisos o autodeclaraciones y 54 a plazo específico⁷⁷.

C. Modernización del SAT

El SAT avanzó en la consolidación del nuevo esquema de pagos electrónicos a nivel nacional, facilitando al contribuyente la forma de declarar y realizar sus pagos de impuestos federales.

Para fortalecer este esquema se incorporaron en forma electrónica los servicios de: asignación de firma electrónica, declaración estadística (ceros), corrección de datos, consultas de pagos y declaraciones, reimpresión de acuses y declaraciones, verificación de sellos digitales, reasignación de pagos, consulta de tarjetas tributarias y pago en bancos, instalando simultáneamente 93 salas de Internet en los módulos de asistencia a contribuyentes en todo el país.

Con la finalidad de consolidar el uso de la Tarjeta Tributaria, por parte de los contribuyentes con menores, para el pago en ventanilla bancaria, durante 2002 el SAT entregó un total de 2 834 745 Tarjetas Tributarias a los contribuyentes; durante el primer semestre de 2003 fueron entregadas 974 834 Tarjetas a nivel nacional.

⁷³ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

En el primer semestre del 2003, como parte de la Campaña de Declaraciones Anuales 2002 por Medios Electrónicos, se atendió a 812 780 personas físicas y 131 214 personas morales para el servicio de llenado de declaraciones, a través de medios presenciales y telefónicos.

Asimismo, se actualizaron los sistemas informáticos con la finalidad de brindar un mejor servicio al contribuyente; destacan las actualizaciones al Nuevo Esquema de Pagos y al total de las aplicaciones en bancos y en el SAT, así como el diseño y construcción del sistema APPLLET, que facilita la recepción de los pagos de impuestos federales, a través de la infraestructura de Internet.

A partir de agosto de 2002, se implantaron en las instituciones de crédito los pagos provisionales vía Internet y ventanilla bancaria mediante Tarjeta Tributaria. De ese mes y hasta diciembre del mismo año, se recaudaron 181 635.6 millones de pesos, a través de 10.3 millones de operaciones; de dicha cifra, el 2 por ciento fue por pagos provisionales realizados en ventanilla bancaria y el 98 por ciento restante vía Internet.

En marzo de 2003 entró en operación la recepción de pagos anuales y provisionales. Entre los resultados alcanzados destacan:

- En el periodo enero-junio de 2003, a través de 2 millones de operaciones se recibieron los pagos anuales por 20 445.8 millones de pesos, de los cuales el 51 por ciento se efectuó por Internet, el 48 por ciento vía papel en las oficinas del SAT y el 1 por ciento restante en ventanilla bancaria.
- Mediante aproximadamente 12 millones de operaciones se recibieron pagos provisionales por 281 601.8 millones de pesos; de éstos, el 98 por ciento se realizó por vía Internet y sólo 2 por ciento por ventanilla bancaria⁷⁸.

D. En el marco del desarrollo Tecnológico

- Se estableció por medio de la Tesorería de la Federación el Sistema Integral de Administración Financiera Federal.
- En materia de informática, el Servicio de Administración de Bienes Asegurados (SERA) opera en tiempo real el Sistema Integral para la Administración de Bienes (SIAB), en forma conjunta con el Sistema de Información Digitalizada (SID), para automatizar la operación sustantiva y conformar el archivo digital de los bienes administrados⁷⁹.

⁷⁸ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003. p. 58

⁷⁹ Véase SHCP, Informe de Labores, 2002.

- En 2003 se redujo el procedimiento de entrega en 24 horas de la Cédula de Identificación Fiscal del Registro Federal de Contribuyentes para personas físicas⁸⁰.
- Inició la operación de 10 sistemas informáticos para el control y fiscalización integral de la operación aduanera, tres más se encuentran en proceso de terminación y 13 en fase de inicio de desarrollo⁸¹.

E. En materia de Transparencia se alcanzaron los siguientes resultados:

- En 2001 se simplificaron las 26 disposiciones normativas internas de mayor incidencia en la gestión pública federal en materia de servicios personales, presupuesto, adquisiciones, obra pública y bienes muebles, mejorándose siete y eliminándose 19. Con ello disminuyeron 83 por ciento las regulaciones dispersas y se logró mayor transparencia, claridad y efectividad en la Administración Pública Federal (APF)⁸².
- En lo referente al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), se elaboraron por parte de la SECODAM y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) los lineamientos metodológicos y jurídicos para suscribir convenios de desempeño, alcanzándose un avance del 90 por ciento en el desarrollo del modelo de gestión y la suscripción de 30 convenios de este tipo, con la aprobación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.
- En 2002, dentro del Programa de Fortalecimiento del Control Interno y la detección y atención de procesos de alto riesgo, se concluyeron 11 intervenciones de control (11 por ciento de 103) a los programas gubernamentales de: Transparencia y Combate a la Corrupción, Reducción del Gasto y Generación de Ingresos, y el Programa de Metas Presidenciales. Con estas intervenciones se logró requisitar 34 acciones de mejora administrativa a diversos procesos⁸³.
- En ese mismo año se concretó la Reestructuración del Órgano Interno de Control (OIC), reduciendo la plantilla en 27 por ciento, pasando de 369 a un total de 267 plazas, estableciéndose coordinaciones especializadas en la atención de los distintos ramos de la Dependencia. Adicionalmente se capacitó a los mandos superiores y medios, con miras a la obtención de la certificación ISO 9001-2000 de sus procesos sustantivos⁸⁴.
- En el SAT se removieron a 1 943 servidores públicos: 161 por actos ilícitos, 241 por tener un perfil no recomendable y el resto por actividades irregulares. Asimismo, se aplicaron 6 938 cuestionarios socioeconómicos, mediante los

⁸⁰ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003

⁸¹ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003.

⁸² Véase PND, Informe de Ejecución 2001, p. 484.

⁸³ Véase SHCP, Informe de Labores, 2002.

⁸⁴ Ibid.

cuales se vigilará periódicamente la relación entre el ingreso, el gasto y el patrimonio de los mandos medios y superiores del SAT⁸⁵.

F. La Administración de la Deuda Pública Externa de México es reconocida a Nivel Internacional⁸⁶

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informa que la publicación especializada *International Financing Review (IFR)* otorgó dos galardones a nuestro país como el Mejor Emisor Latinoamericano y el Mejor Emisor Soberano de 2003 en los mercados internacionales de capital, reconociendo así la estrategia de financiamiento externo y su implementación en los mercados financieros internacionales por parte del Gobierno Federal.

La revista *IFR* es una de las principales publicaciones en el ámbito financiero, cubriendo operaciones en los mercados de bonos, créditos sindicados, mercados emergentes, programas de deuda, acciones, derivados, etc. En este sentido, los editores de *IFR* analizan anualmente todas las operaciones financieras que se llevan a cabo en los mercados internacionales y en una edición especial en diciembre, galardona a aquellos emisores e instituciones financieras que mejor se hayan desempeñado en ciertas áreas específicas. Así, durante 2003 México destacó tanto entre los emisores de deuda latinoamericanos como entre los emisores soberanos de todo el mundo.

En su edición especial más reciente, la publicación *IFR* califica a México como el "mejor de la clase" (*top of the class*) y destaca tres factores fundamentales para otorgarle estos reconocimientos:

- ***El pago anticipado del saldo remanente de los Bonos Brady anunciado en junio de 2003.***

Como resultado de esta operación, México se convirtió en el primer país en retirar la totalidad de estos pasivos relacionados con los acuerdos de reestructuración de la deuda externa de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. De esta manera, la cancelación de la deuda Brady reforzó la diferenciación de nuestro país respecto a otros emisores soberanos, así como su integración creciente al mercado de emisores con grado de inversión.

- ***La inclusión de Cláusulas de Acción Colectiva (CAC's) a partir de febrero de 2003.***

México fue el primer emisor de bonos globales que incorporó CAC's en la colocación por 1,000 millones de dólares a 12 años realizada en febrero de 2003, marcando así la pauta para otros emisores. Al incorporar este tipo de cláusulas, tanto los inversionistas como el Gobierno Federal, en su carácter de

⁸⁵ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003.

⁸⁶ Comunicado de Prensa de la SHCP, México, D.F. 13 de enero de 2004.

emisor, gozan de mayor certidumbre y se facilitan los procesos de reestructura, en el remoto caso de que se llegaran a presentar.

- ***La significativa reducción de los diferenciales de la deuda externa mexicana en 2003.***

A pesar de que México fue uno de los principales emisores del mercado de grado de inversión, los diferenciales de la deuda externa del Gobierno Federal con respecto a los bonos emitidos por el Tesoro de los Estados Unidos se redujeron de manera importante durante el año. Lo anterior se tradujo en un menor costo de financiamiento para nuestro país.

Los premios otorgados por la revista IFR a nuestro país constituyen un reconocimiento a la política de deuda pública establecida en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, basada en un manejo proactivo de los pasivos públicos para mejorar sus condiciones, liberando así recursos que puedan ser destinados a satisfacer las necesidades en materia de salud, educación, empleo, infraestructura y combate a la pobreza que demandan todos los mexicanos.

5.2.1.2.- Experiencias Administrativas de las Entidades Federativas

A. Implementación de un Sistema Automatizado para el Control de las Funciones de Notificación y Cobranza Diseñado por Indetec en la Dirección de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Colima.⁸⁷

Recientemente, de manera conjunta, personal de Indetec y funcionarios de la Secretaría de Finanzas del Estado de Colima, concluyeron la etapa de implementación del “Sistema para la Administración de las Funciones de Notificación y Cobranza” diseñado y desarrollado por Indetec, el que aportará los elementos informativos que permitan un control efectivo de la cobranza en la entidad.

Este sistema cubre la necesidad que dicha administración de ingresos tenía de un sistema de información que le proporcionara los elementos para controlar y evaluar la operación de las actividades de ejecución en todas las oficinas receptoras de recaudación, reconociendo que dentro del proceso de administración tributaria la cobranza coactiva de créditos fiscales no cubiertos dentro de los plazos o en los montos que la ley precisa a los contribuyentes, constituye una etapa fundamental para el logro de objetivos de mediano plazo tendientes a propiciar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

⁸⁷ Campuzano Granados Fernando. Revista Indetec. Federalismo Hacendario No. 130. Agosto 2002.

El proceso de control en el Sistema

El proceso de control se desarrolla dentro del contexto del sistema de planeación y programación operativa que la propia administración de ingresos tenga implementado; entonces, en el ámbito de la cobranza coactiva los aspectos relevantes para evaluar los resultados se relacionan con la estructura de la cartera de créditos, la eficiencia y/o la ineficiencia con que opera el área encargada de las actividades de ejecución y la efectividad de las acciones de cobro coactivo.

En ese sentido el sistema contempla la generación de los indicadores de gestión adecuados para medir u obtener información precisa que permite conocer y evaluar los aspectos anteriormente mencionados; esos indicadores son cuantificados, identificando las unidades de medida más idóneas, que se designan como índices de operación.

Cabe señalar que la identificación de los indicadores de gestión y sus correspondientes índices, constituye el aspecto medular de la viabilidad y utilidad de los sistemas de control de gestión, para que cualquier nivel de la administración de ingresos conozca con oportunidad y veracidad la situación que guarda la operación, para su control, supervisión, evaluación y toma de decisiones sobre las medidas correctivas más idóneas.

A continuación se señalan algunos indicadores de gestión e índices de operación específicamente adaptados al control de las actividades de ejecución realizadas por la entidad federativa.

- Indicadores de la estructura de la cartera de créditos.
- Composición de la cartera de créditos fiscales.
- Prioridad de la Cobranza.
- Índices de representativos y no representativos.
- Indicadores de la eficiencia con que opera el área encargada de las actividades de ejecución.
- Eficiencia de la cobranza.
- Índices de situación dinámica, no localizados y controvertidos.
- Productividad de la cobranza.
- Índices de diligenciados, no localizados y pendientes de diligenciar.
- Indicadores de la efectividad de las acciones de cobro coactivo.
- Movimientos en la cartera de créditos fiscales.
- Índices de rotación de inventarios, bajas vs. total controlado y altas vs. total controlado.
- Situación de la cartera de créditos fiscales.
- Situación de la cartera de créditos fiscales vencidos.
- Depuración de la cartera de créditos fiscales.
- Índices de bajas por recuperación, por resolución administrativa y por improcedencia, cada uno respecto al total de bajas.
- Indicadores de gestión e índices de operación estatales en el sistema de cobranza.

En el sistema de cobranza cada grupo de indicadores se genera para tres niveles administrativos, a saber:

- Estratégico y evaluador.
- Coordinador y supervisor estatal.
- Coordinador y supervisor operativo en oficinas.

B. Sistema Integral de Información Financiera de la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco⁸⁸

El Sistema Integral de Información Financiera (SIIF) a partir del primero de enero del año 2000, inicia formalmente su operación concentrando la información y procesos financieros del Gobierno del Estado de Jalisco.

Después de un encomiable esfuerzo desarrollado por todos y cada uno de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas, actualmente el SIIF soporta las operaciones de más de mil usuarios interactuando en línea (de forma similar a una transacción bancaria), ubicados en la zona metropolitana de Guadalajara y en el interior del Estado.

Esta herramienta ha permitido que los niveles directivos dirijan sus esfuerzos fundamentalmente a los aspectos estratégicos, contando con información veraz, confiable y actualizada producida por el Sistema.

El esquema conceptual del Sistema Integral de Información Financiera se presenta en la siguiente Gráfica:

⁸⁸ Campuzano Granados Fernando. Elaborado en base Trípico Promocional formulado por Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco.

Gráfica No. 4.5.16
Esquema General del SIIF del Estado de Jalisco



Fuente: Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco.

Los conceptos de presupuesto, ingresos y gasto interactúan con el eje receptor que es la contabilidad. Esto dota al Sistema Integral de Información Financiera de congruencia y de confiabilidad a la información que genera, ya que todos los niveles administrativos ven la misma información a diferentes grados de agrupación o tratamientos pero la fuente de información es única.

Este Sistema Integral de Información Financiera está conformado por cinco subsistemas y son los siguientes:

- ✓ Información Ejecutiva
- ✓ Información Financiera
- ✓ Recursos Materiales
- ✓ Recursos Humanos
- ✓ Administración del Sistema

El Subsistema de Información Ejecutiva proporciona a los niveles directivos la información requerida en la toma de decisiones; esta misma información sirve para supervisar y evaluar los resultados de las actividades realizadas en conjunto por la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Jalisco.

El Subsistema de Información Financiera es el encargado de soportar la operación que se desarrolla dentro de la Secretaría de Finanzas, es decir, es la parte que le da vida a las tecno – estructuras empleadas en los procesos que atienden este subsistema.

Este subsistema no solamente emplea tecnología de punta para el desarrollo cotidiano de actividades, también emplea algunas abstracciones operativas tendientes a simplificar y optimizar los procesos realizados en cada una de las funciones sustantivas que lo integran.

El Subsistema de Recursos Materiales es el encargado de administrar todos los elementos requeridos para garantizar las condiciones favorables para que cada uno de los procesos se efectúen en tiempo y forma.

El Subsistema de Recursos Humanos permite administrar al personal magisterial del Gobierno del Estado y al personal que coopera de manera directa pero laboralmente es independiente.

A través de la Administración del Sistema se realiza la administración de todas y cada una de las opciones con las que cuenta esta aplicación integral.

Existen sistemas de información que son considerados como buenos o malos pero pocos de ellos son considerados como propios de los funcionarios y más allá de las características técnicas y tecnológicas de este sistema de información se puede considerar como un fruto de la experiencia de los funcionarios que ahí laboran.

Las características generales del Sistema Integral de Información Financiera son:

- ✓ Sistema Integral
- ✓ Sistema Modular y Parametrizable
- ✓ Bases de datos Centralizadas
- ✓ Procesos Distribuidos
- ✓ Procesamiento de la información preponderantemente en línea y complementariamente en lote
- ✓ Emplea tecnología de punta
- ✓ Relaciona la planeación con el presupuesto por programa
- ✓ Homologa los principios Financieros

C. Certificación de Calidad ISO 9001:2000 Otorgada a la Dirección de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla⁸⁹

La consolidación del desarrollo administrativo del Gobierno del Estado de Puebla se refleja a partir de la implementación del Programa de Calidad Total, que la

⁸⁹ Revista Indetec Federalismo Hacendario No. 127. Febrero de 2002.

Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social ha puesto en marcha. Derivado de lo anterior, recientemente la Dirección de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social, obtuvo la certificación de calidad ISO-9001:2000. A continuación se presenta una breve pero interesante reseña de este proceso en particular.

El Gobierno del Estado de Puebla se ha caracterizado por consolidar el desarrollo administrativo en el sector público al promover cambios en los procesos y organización del sistema gubernamental, e impulsar el fortalecimiento de la Administración Pública.

En consonancia con lo anterior se implementó en febrero de 1999 el Programa de Calidad Total, cuya finalidad primordial es mejorar la atención a los usuarios del sistema tributario estatal, fortalecer la participación en la planeación del desarrollo, impulsar la formación y el crecimiento profesional de los servidores públicos, y promover la modernización administrativa mediante la optimización de los procesos y recursos con que se encuentre la Administración Tributaria del Estado.

Cabe mencionar que dentro del Programa de Calidad Total adoptado por la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social, se encuentra el proyecto de Certificación ISO- 9001 2000, certificación que fue otorgada a tres Direcciones de la Secretaría en el año 2000 y a seis en el 2001, dentro de estas últimas se encuentra la Dirección de Fiscalización, con el proceso de “Emisión de Órdenes de Auditoría Federales y Estatales” del Departamento de Programación Fiscal.

El éxito obtenido por la Dirección de Fiscalización fue el resultado de conjuntar el esfuerzo de todo el personal que intervino en la realización de cada uno de los procedimientos para el logro del objetivo: que es la Certificación en el proceso de Emisión de Órdenes de Auditoría Federales y Estatales de la Dirección de Fiscalización.

La Norma ISO 9000

Esta norma comprende un conjunto de procedimientos, reglas y directrices reconocidos a nivel internacional, que se utilizan para llevar a cabo el establecimiento y aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad.

Por ello, para poder reflejar los modernos enfoques de gestión, y mejorar las prácticas organizadas habituales, fue necesario considerar la introducción de cambios estructurales en las Normas, manteniendo los requisitos esenciales de las Normas vigentes, por lo que la Dirección de Fiscalización fue certificada bajo la Norma ISO 9001 versión 2000.

Dicha Norma se encuentra basada en ocho principios de Gestión de Calidad, que fueron satisfechas a cabalidad por la Dirección de Fiscalización, durante el proceso de certificación, siendo los siguientes:

- Organización Enfocada al Cliente.
- Liderazgo.
- Participación del Personal.
- Enfoque Basado en Procesos.
- Enfoque de Sistema para la Gestión.
- Mejora Continua.
- Enfoque Basado en Hechos para la Toma de Decisiones.
- Relaciones Mutuamente Beneficiosas con el Proveedor.

Beneficios que Otorga la Certificación

Dentro de los múltiples beneficios que otorga la Certificación a través de la Norma ISO-9001:2000 se encuentran los siguientes:

- El aumento de la eficacia en el uso de recursos de una organización para aumentar la satisfacción del cliente.
- Propiciar la motivación del personal, para cumplir los objetivos y metas de la organización.
- Evaluación y control de todas las actividades que se realizan con motivo de la Emisión de Ordenes de Auditoría Federales y Estatales.
- Comunicación en todos los niveles de la organización.
- Integración y alineación de los procesos para alcanzar los resultados deseados, y detectar las áreas de oportunidad.

En el contexto de todo lo anterior, la Dirección de Fiscalización ha obtenido resultados óptimos en la aplicación de los procedimientos contenidos dentro de la Norma, implementando las acciones necesarias para el justo cumplimiento de la función fiscalizadora.

Asimismo, cabe señalar que la referida Certificación sirve de instrumento para proporcionar al contribuyente una mayor certeza de que el proceso de “Emisión de Órdenes de Auditoría Federales y Estatales”, se fundamenta en hechos irregulares atribuibles a él mismo, y no en actos arbitrarios emitidos por la autoridad, otorgando así una mayor seguridad jurídica a la ciudadanía.

Sistema de Gestión de Calidad y sus Procesos

Para llevar a cabo la Certificación, se diseñó y estableció un Sistema de Gestión de Calidad y sus objetivos, definiendo las responsabilidades y autoridades para cada uno de los procesos del Sistema, identificando, suministrando los recursos y verificando su debido cumplimiento y aplicación.

Este Sistema se conforma por una serie de procesos que inician por el de Control de Documentos, mismo que incluye la documentación necesaria y autorizada para la Emisión de Órdenes de Auditoría, permitiendo con esto que se expidan con mayor prontitud, evitando y eliminando trámites innecesarios.

Igualmente, se llevó a cabo el proceso de Control de Registros, ya que en éste se reúnen todas las evidencias del cumplimiento del Sistema.

Mediante el proceso de Quejas y Anomalías, se detectan las irregularidades, permitiendo una mejora continua con la aplicación de acciones correctivas y preventivas.

Se adoptó el proceso de Compras, proceso que permite la evaluación del servicio que proporcionan los proveedores, con lo que se obtuvo una mayor supervisión del producto recibido.

A través de la aplicación del proceso de Medición y Análisis de Datos, se reunieron las evidencias, y se elaboraron los gráficos del comportamiento y eficacia del sistema.

Los resultados obtenidos de los procesos aplicados, fueron la base para otro de los procesos el denominado Auditorías Internas, en el que se evalúan detalladamente el avance y estudio de los métodos para la elaboración del Informe de Resultados de la Auditoría aplicada al proceso, fungiendo como herramienta indispensable para la realización de la Revisión Gerencial, que se conforma por un Comité.

A fin de evaluar el resultado de los procesos, la Dirección de Fiscalización de la Secretaría de Finanzas y Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Puebla, se sometió a una estricta auditoría por parte de la empresa certificadora "Societe Generale de Surveillance de México, S.A. de C.V. (SGS), la que resultó satisfactoria otorgándose el día 10 de enero del 2002 el Certificado de la Norma ISO-9001, en el que la Dirección de Fiscalización refleja ser una Organización de la Administración Pública, con enfoque, implementación y resultados de calidad en la Emisión de Órdenes de Auditoría Federal y Estatal.

Con la adopción del Sistema de Gestión de Calidad, la Dirección de Fiscalización brinda las bases para el logro de los objetivos en la Fiscalización de los Impuestos Federales Coordinados e Impuestos Estatales, al permitir el fortalecimiento de las estructuras básicas del servicio, garantizando la observancia plena de las disposiciones legales, renovando y simplificando los procedimientos, y revisando las normas de organización.

En este sentido, el Gobierno del Estado de Puebla se ha esforzado en ser promotor del desarrollo, por lo que requiere de una Administración Pública de Calidad, susceptible de adaptarse a los cambios y transformaciones del entorno, satisfaciendo las expectativas y necesidades de la ciudadanía, a través de líneas de acción que aumenten la eficiencia en los servicios que presta la Administración Pública en el Estado.

D. La Aplicación de Procesos de Mejora Continua en la Administración Tributaria del Estado de Morelos.⁹⁰

Morelos es una de las entidades federativas que han experimentado importantes avances en materia de administración tributaria y hacendaria, ello debido al interés de las autoridades fiscales por mejorar y modernizar su organización e infraestructura operativa. Para tal efecto, se han adoptado esquemas administrativos de Mejora Continua que se orienten a incrementar la eficiencia y calidad en las funciones operativas de ingresos. Tales cambios y adecuaciones implementados por los procesos de mejora, han repercutido favorablemente en el incremento de los ingresos tributarios de la Entidad y en la disminución de la evasión fiscal.

La búsqueda permanente de esquemas operativos e instrumentos que mejoren la eficiencia y eficacia de las administraciones tributarias, es una de las preocupaciones fundamentales de las autoridades fiscales, debido a la estrecha relación que existe entre los niveles de recaudación y de cumplimiento fiscal de los contribuyentes, con respecto a la forma en como la administración tributaria se desenvuelve.

Dentro de este contexto, la Secretaría de Hacienda del Estado de Morelos ha implementado un proceso estratégico, que tiene como esencia el mejoramiento continuo de los procesos y funciones que desempeñan sus unidades administrativas de ingresos, sobre todo de aquellas que tienen comunicación y presencia constante con los contribuyentes. Esta nueva filosofía de trabajo, ha repercutido favorablemente en los índices de recaudación obtenidos y en los tiempos de respuesta a las operaciones.

A continuación se presenta y describe una panorámica general del proyecto denominado "Comprometidos en la Calidad Hacienda 2000", implementado por la Secretaría de Hacienda del Estado para el desarrollo y operación de las mejoras de los procesos y funciones de administración tributaria y hacendaria. Por lo que para efectos de la presentación y desarrollo de este trabajo, iniciaremos por mostrar el esquema de operación del proyecto de Mejora Continua, para posteriormente revisar sus aplicaciones en materia de administración de ingresos y así finalizar con la descripción de las ventajas y beneficios que su implementación ha manifestado.

I. Organización y Operación de Proceso de Mejora Continua en la Secretaría de Hacienda de Morelos.

Para la formalización del sistema de Mejora Continua, la Secretaría de Hacienda de Morelos estableció una oficina de trabajo, para que se responsabilizara de la implementación de los procesos de mejora establecidos por las diferentes unidades de la organización, espacio al que se le denominó Centro de Calidad

⁹⁰ García Sotelo Luis. Revista Indetec No. 121. Junio de 2000.

Hacienda 2000; el cual tiene entre sus principales funciones asegurar que el sistema de mejora refleje una cultura de calidad enfocada a los servicios que se proporcionan a los contribuyentes y al mejoramiento de la imagen institucional.

En este contexto, el esfuerzo del Centro de Calidad Hacienda 2000 está orientado al cumplimiento de tres objetivos generales:

1. Proporcionar mejores servicios a los contribuyentes, de tal manera que obtengan la satisfacción de sus expectativas.
2. Crear al interior de la Secretaría un clima laboral positivo y productivo, y
3. Generar servicios de alto valor percibido, que redunden en beneficio preferente de la sociedad morelense, así como del gobierno.

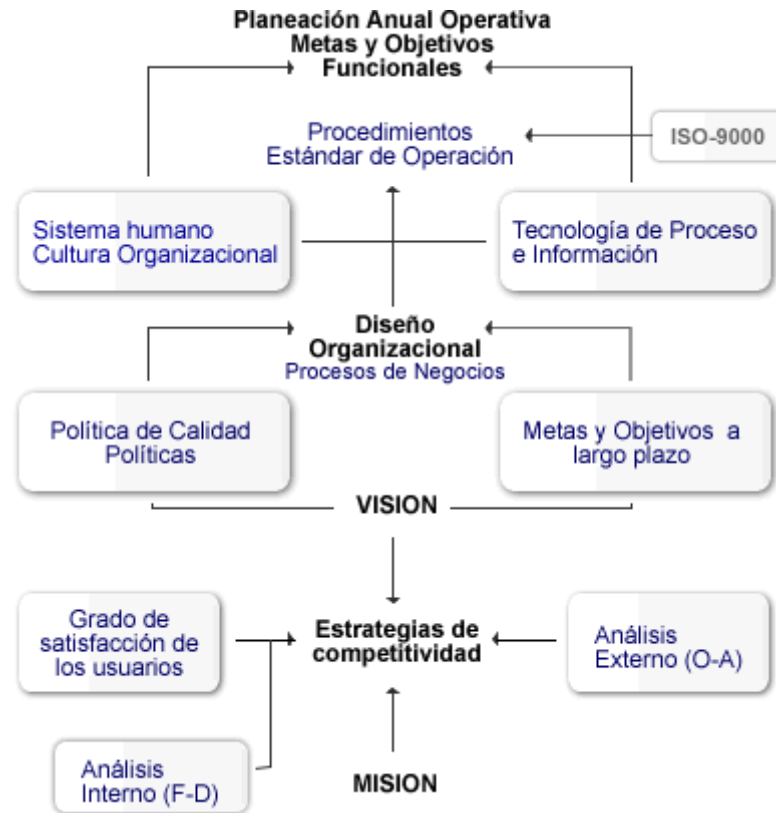
Para el cumplimiento de tales objetivos, el Centro de Calidad se dio a la tarea de definir las características sobre de las cuales operaría el proyecto “Comprometidos en la Calidad Hacienda 2000”, mismo que consiste en la implementación de sistemas de Mejora Continua en la Secretaria de Hacienda para con ello provocar el cambio en las actitudes del personal de la organización; el cambio en la cultura laboral de la Secretaría; y el cambio en los servicios enfocados a la satisfacción de los usuarios externos e internos y al monitoreo permanente de los mismos.

A su vez, el proyecto busca como objetivo principal desarrollar una cultura de calidad, al instrumentar un sistema de la gestión pública enfocado a administrar la calidad dentro de la dependencia, orientado a brindar un servicio público que cumpla con las expectativas de los usuarios y contribuyentes que le corresponde atender a la Secretaría.

Definidos los objetivos y perfiles del proyecto, el Centro de Calidad diseñó el esquema de planeación sobre del cual se soportaría su aplicación, mismo que contempla una vinculación directa entre la planeación estratégica de la Secretaría de Hacienda y los propósitos y directrices generales del proyecto de mejora, como se observa en la Figura siguiente:

Figura No. 4.5.1

Vinculación del Esquema de Planeación de la Secretaría de Hacienda con el Proyecto de Mejora Continua



Fuente: Obra citada Pág. 40.

Además del esquema de planeación, la instrumentación del proyecto de mejora requirió de una estructura de organización propia, la cual es responsabilidad de un Líder de Proyecto, y de diferentes unidades de organización en todas las áreas de la Secretaría, misma que se constituye de Equipos de Mejora por cada proceso administrativo identificado, Comités de Calidad en cada una de las áreas clave de la administración y un Grupo de Alta Dirección, representado por todos los mandos superiores de la Secretaría. (Secretario, Subsecretarios y Directores Generales)

Un esquema general de la organización del proyecto se puede observar en la **Figura** que a continuación se muestra:

Figura No. 4.5.2
Estructura de Organización del Proyecto
“Comprometidos en la Calidad Hacienda 2000”



Fuente: Obra citada p. 41.

Partiendo de la figura anterior, se puede señalar que el programa de mejora tiene una estructura orgánica que fundamentalmente se soporta en el personal operativo de la Secretaría, que es quien conoce y realiza los procesos, por tanto, es el personal idóneo para analizar objetivamente los procesos y de esta manera aportar ideas para mejorarlos.

En los Equipos de Mejora (EM), el personal operativo participa de manera directa, aportando ideas para enriquecer los procesos y favorecer su funcionamiento, y con ello establecer una búsqueda permanente de la excelencia en la gestión gubernamental de la Secretaría.

Por su parte, todos los Equipos de Mejora están coordinados por un Comité de Calidad (CC) por área funcional, cuyo propósito es vincular, establecer y dar seguimiento a los procesos internos y externos que ejecuta el personal de la Secretaría y que además son susceptibles de perfeccionarse. En este sentido, los Comités de Calidad por conducto del su coordinador de calidad, tienen como prioridad que la mejora de los procesos tenga un impacto favorable al exterior de la organización (contribuyentes y ciudadanos) y posteriormente se reflejen y acepten de forma institucional.

Los resultados obtenidos tanto de los Equipos de Mejora como de los Comités de Calidad son producto del apoyo de la dirección, a través del Grupo de Alta Dirección (GAD), el cual funciona como la instancia encargada de conjuntar

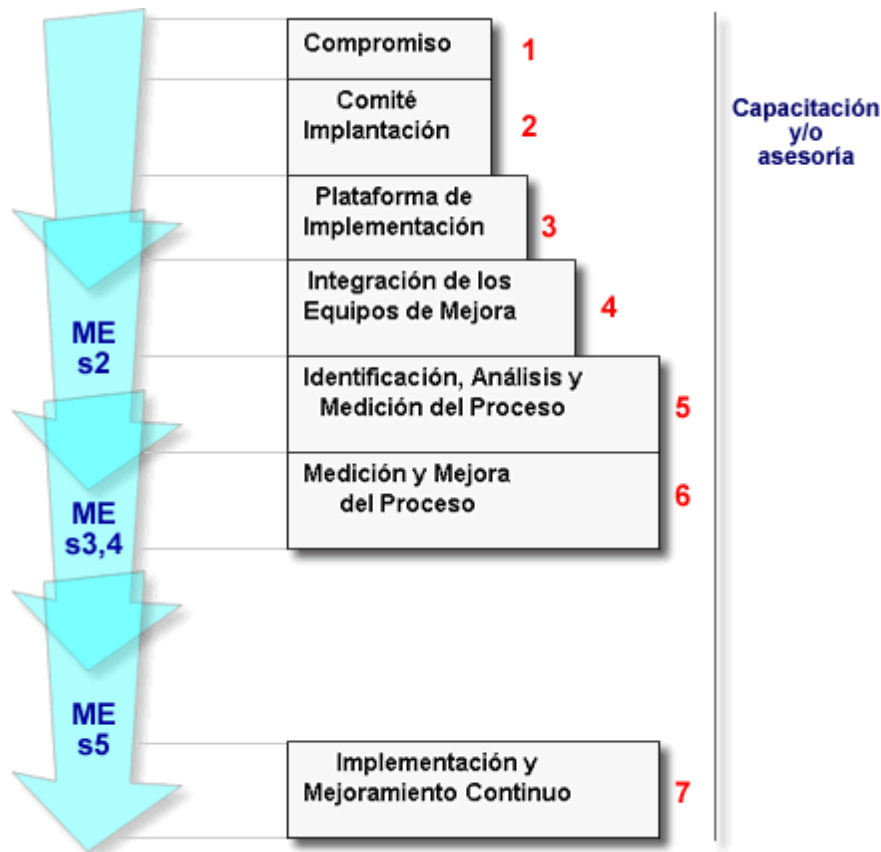
esfuerzos, establecer objetivos, definir estrategias y políticas, dar seguimiento a la organización funcional, así como conocer y opinar respecto de las mejoras propuestas.

Finalmente, todo el sistema de mejora a implementar es coordinado y supervisado por un Líder de Proyecto, cuya función es la de asegurar la efectiva difusión e implantación, tanto del programa de Mejora Continua y capacitación, como de las políticas y el direccionamiento de las acciones. Cabe señalar que en su trabajo cotidiano, el Líder de Proyecto se apoya en los coordinadores de calidad, los cuales brindan el mismo soporte en acciones de coordinación en cada uno de los Comités y los Equipos de Mejora.

II. Fases del Proyecto de Mejora Continua

El proyecto de mejora fue diseñado para desarrollarse y operarse en siete fases, las cuales se muestran en la Figura No. 4.5.3.

Figura No. 4.5.3
Fases del Proyecto Comprometidos con la Calidad Hacienda 2000



Fuente: Obra citada p. 42.

Fase 1: Se instaló el Grupo de Alta Dirección, mismo que al inicio recibió capacitación en áreas de planeación estratégica, liderazgo y calidad en el servicio. Además se establecieron sus normas de regulación y operación, el contenido de la temática a desarrollar, así como la elaboración de la Misión, Visión, Valores y Políticas de Calidad de la Secretaría y de cada dependencia que la integra.

Fase 2: Se crean los Comités de Calidad en cada área que conforma la Secretaría de Hacienda y se designó a los coordinadores de calidad en el nivel Subsecretaría.

Fase 3: Definición del programa de cursos de capacitación y realización de reuniones de información, a fin de que los integrantes de los Comités de Calidad conocieran las líneas generales, así como los procesos, el programa de cursos de capacitación y formatos estándar que serían utilizados en el análisis de la información y la documentación de los procesos a mejorar.

Fase 4: Definición de los procesos prioritarios, de los cuales surgieron los Equipos de Mejora a los que se les proporcionó capacitación en herramientas de análisis y definición de la metodología, tanto del análisis, como de las propuestas y/o mejoras a implantar.

Fase 5: Identificación, análisis y medición de procesos mediante capacitación en temas referentes a: calidad en el servicio, herramientas de análisis y manejo de reuniones; asimismo, se realizó un taller con los Equipos de Mejora para adiestrarlos en el trabajo específico de su proceso.

Fase 6: Medición y mejora del proceso mediante la aplicación práctica de las herramientas estadísticas, logrando con base en hechos y datos la identificación de las áreas de oportunidad, la relación usuario-proveedor y las unidades de medición para los procesos.

Fase 7: Implementación y mejoramiento continuos a través de la puesta en práctica de las propuestas de mejoras. Además se elaboraron los manuales de operación de cada proceso mejorado y se seleccionaron los subprocesos que inciden en la eficiencia de los procesos para que éstos también sean mejorados.

III. La Aplicación de la Mejora Continua en la Administración de Ingresos y la Recaudación.

Para la implementación del proyecto “Comprometidos en la Calidad Hacienda 2000” en materia de recaudación y administración de los ingresos, se estableció un Comité de Calidad encabezado por la Subsecretaría de Ingresos y un Equipo de Mejora a cargo de la Dirección General de Política de Ingresos, los cuales se dieron a la tarea de efectuar un diagnóstico de los procesos internos desarrollados en la materia, y de realizar un monitoreo que identificara con claridad las necesidades de los contribuyentes que realizan trámites en las Oficinas Recaudadoras.

Dicho monitoreo se llevó a cabo con la aplicación de encuestas y entrevistas externas, a fin de contar con información de primera mano que se requiere en la satisfacción de las expectativas de los contribuyentes y, al mismo tiempo, proporcionar al personal responsable de recaudación y administración de ingresos una capacitación enfocada hacia la prestación de un servicio público eficiente, oportuno y de excelencia.

Respecto al resultado del diagnóstico de la organización, se identificó la necesidad de contar con nueva tecnología y sistemas informáticos que agilizaran y mejoraran los tiempos de respuesta y los procesos desarrollados en materia tributaria; es decir, las propuestas para mejorar los procesos de recaudación y administración de los ingresos implicaron la necesidad de establecer un nuevo sistema informático de ingresos que los soporte.

En este sentido, una de los elementos de mejora fue la implantación y diseño del (SIR) Sistema Integral de Recaudación, el cual se diseñó para cumplir con las siguientes metas y objetivos:

Desarrollar nuevos procesos de operación que den como resultado una Mejora Continua en la calidad del servicio que se le proporciona al contribuyente.

Instrumentar un Sistema de Información que opere sobre una plataforma robusta, que tecnológicamente sea capaz de soportar la problemática del año 2000.

Desarrollar redes de cómputo (LAN y WAN) en cada una de las oficinas administradoras y recaudadoras que operan en los municipios del Estado.

Contar con información en tiempo real o en línea, que eficiente la toma de decisiones, así como que dé a conocer los ingresos que se generen.

Eficientar el servicio de atención al contribuyente, aumentando la velocidad de respuesta en sus trámites.

Contar con la operación descentralizada pero la información centralizada.

Eliminación de cuellos de botella en la comunicación actual, para obtener mayor velocidad de respuesta.

Migración a nuevas aplicaciones de información, así como el aprovechamiento al 100 % de las nueva tecnologías.

Abatimiento de tiempos para la transacción de información entre las Oficinas Recaudadoras, Administradoras y Oficinas Centrales de la Subsecretaría de Ingresos, así como a la propia Secretaría de Hacienda, Tesorería y Contabilidad. Integración de un número mayor de usuarios a la Red Integrada.

Integrar el servicio de Internet y correo electrónico dentro de toda la Red.

Entre las mejoras y ventajas que se observaron con el nuevo sistema fue la instalación de cajas universales de recaudación de ingresos, mismas que permiten al contribuyente efectuar su pago en cualquiera de las cajas instaladas más cercana a su domicilio, evitando con ello el traslado del contribuyente desde su municipio de residencia a la capital del Estado.

Además se minimizaron los tiempos de atención al contribuyente al modificar y eliminar procesos no relevantes en la operación, y se mejoró la toma de decisiones y el monitoreo de la recaudación de ingresos del Estado a un tiempo real.

Otras acciones de mejora implementadas en materia de administración de ingresos, fueron el rediseño y remodelación de las áreas de atención al público de las Oficinas Recaudadoras del Estado, y de la puesta en marcha de módulos de atención e información a los contribuyentes, así como la compra de equipo de cómputo para uso de las recaudadoras.

A manera de conocer algunos ejemplos de acciones de mejora implementados a los procesos de recaudación y administración tributaria, a continuación se presentan los siguientes:

- **Fusión de los procesos tributarios en torno a un solo Sistema Integral de Recaudación.**

Anteriormente se contaba con tres distintos sistemas informáticos administradores de ingresos, el de Recaudación de Ingresos, el de Control Vehicular y el de Transportes, los cuales operaban totalmente independientes uno del otro, lo que dificultaba la integración de la información, misma que no era factible para apoyar la toma de decisiones; asimismo, no se contaba con información en tiempo real, ello debido a que la información generada en las Oficinas Recaudadoras del interior del Estado se manejaba en forma independiente sin tener acceso directo a los movimientos generados en otras oficinas.

De la identificación de esta problemática, los Equipos de Mejora realizaron un análisis de cada uno de los procesos administrativos de recaudación, mismos que fueron objeto de propuestas de mejoras que necesariamente implicaron la integración de los tres sistemas de recaudación en un solo Sistema de Recaudación Estatal a fin de brindar una atención al contribuyente de calidad y mayor eficiencia.

- **Homologación de las cuentas de registro de la Subsecretaría de Ingresos con la Dirección General de Contabilidad.**

Otra mejora primordial de los procesos administrativos de ingresos fue la de homologar las cuentas de registro de la Subsecretaría de Ingresos con la

Dirección General de Contabilidad, esto con la finalidad de hacer compatible y transparente toda la información que se genera en el sistema.

- Simplificación de procedimientos en materia vehicular

En materia de Control Vehicular, anteriormente el contribuyente perdía mucho tiempo en pasar al área de Tránsito a registrar los movimientos de su vehículo, después pasar al área de ingresos a realizar sus pagos, y posteriormente regresar al área de Tránsito por sus documentos (Tarjeta de Circulación). Para evitar esta demora en los tiempos de respuesta se realizaron reuniones de negociación con el área de Tránsito para que la Tarjeta de Circulación que era el área donde el contribuyente perdía más tiempo, se entregara al realizar su pago el contribuyente en el área de ingresos, y así el contribuyente no regresara a hacer una nueva fila al área de Tránsito. Esta mejora logró reducir significativamente el tiempo de atención al contribuyente.

Respecto al proceso administrativo interno de Control Vehicular se contaba con alrededor de 45 actividades a realizar, de las cuales muchas de ellas repetían sus funciones (duplicación de actividades), como la función de glosa, la cual se revisaba por 3 personas, para únicamente validar los cobros. Con la aplicación de la mejora se eliminó la duplicidad de la función al proponerse que la glosa la generara el sistema, el cual ahora realiza el registro de cada uno de los recibos y cobros así como el registro del usuario que lo cobró, esto lógicamente redujo el tiempo de revisión en aproximadamente 6 horas hombre para la persona que revisa cada uno de los recibos.

- Simplificación de procesos de cobro en las Oficinas Recaudadoras

Otro problema que se identificó, fue el inicio de operaciones de las cajeras, las cuales tardaban alrededor de 40 minutos en abrir una caja recaudadora. Todo esto porque tenían que revisar que funcionara bien al sistema y además checar el número de recibos que les entregaban.

Dicha demora, fue mejorada con la implementación del nuevo sistema, donde ahora, la cajera llega, prende su computadora, inicia sesión con su clave de usuario y empieza a cobrar, esto quiere decir que no le lleva mas de 5 minutos en iniciar sus actividades, lo que posibilita atender al público 35 minutos antes del proceso anterior. De la misma manera, para el cierre de las cajas, se propuso que el propio sistema generara el arqueado de caja, ya que anteriormente le consumía a la cajera alrededor de 30 minutos. Con esta mejora la cajera genera su arqueado y cuenta el dinero que cobró no llevándole mas de 5 minutos y de esta manera aprovecha los 25 minutos promedio que se perdían en el anterior arqueado.

Dentro del análisis que se hizo para mejorar el proceso de cobro, se identificaron problemas en los tiempos de respuesta, debido a que las cajas de las recaudadoras se usaban solo para ciertas actividades, (altas, bajas, otros cobros, etc.), esto originaba que algunas cajas estuvieran saturadas mientras otras cajas

estaban vacías. En este sentido, los Equipos de Mejora analizaron las cargas de trabajo y propusieron mejorar el cobro a través de la implementación de Cajas Universales, donde se pueda recibir cualquier tipo de Cobro y de cualquier parte del Estado, ya que ahora se cuenta con información en tiempo real generada por el sistema.

- Integración de la Información

Otra mejora importante en el proceso de recaudación, fue la de conocer de manera específica los conceptos y cantidades y comparaciones por los cuales se obtuvo algún ingreso, por lo que para tal efecto, se propuso que el sistema de ingresos posibilitara generar cualquier tipo de reporte por el concepto que se requiere, o por la calendarización y comparación que se necesite.

A manera de conclusión, se puede señalar que los esquemas administrativos de Mejora Continua aplicados para la administración de ingresos del Estado de Morelos, constituyen una alternativa viable y novedosa que repercute favorablemente en el desempeño de las actividades y funciones de esta administración, dado que sus procesos son objeto de perfeccionamientos, adecuaciones y simplificaciones que redundan en una mayor calidad en el servicio, e incrementan la eficiencia de las tareas y la eficacia de las mismas.

E. Aplicación de los Anexos 3 y 7 al Convenio de Colaboración Administrativa por parte de las Entidades Federativas.

Con motivo de la firma de los anexos 3 y 7 al Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, las entidades federativas se hicieron acreedoras a la administración del Impuesto sobre la Renta tanto de los Contribuyentes del Régimen de Pequeños, como de los Contribuyentes del Régimen Intermedio, y del propio impuesto por las ganancias obtenidas por las personas físicas por la enajenación de bienes inmuebles.

En este marco, algunos estados decidieron asumir directamente en el transcurso del 2003 la recaudación del impuesto de los siguientes contribuyentes:

CUADRO No. 4.6.34
Periodo con el que se inicio la recepción de los pagos del ISR en el 2003.

Entidad	Repecos	Intermedio	E. de Inmuebles
Aguascalientes	Enero – Junio	Abril	Abril
Baja California	N.D.	N.D.	N.D.
Chiapas	Enero – Junio	Mayo	Mayo
Chihuahua	Enero – Junio	Mayo	Mayo
Colima	Enero – Junio	Marzo	Abril
Morelos	Enero – Junio		
Quintana Roo	Enero – Junio	Junio	Junio

Fuente.- Cuadro elaborado por Indetec con base en información proporcionada por las entidades federativas.

Para la recepción de los pagos, estas entidades recurrieron a diversos esquemas. Una de ellas lo hizo a través de sus propias oficinas, algunas utilizaron tanto sus oficinas como el apoyo de las instituciones bancarias y otras más utilizaron tanto las oficinas recaudadoras, como las oficinas bancarias y el Internet, como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO No. 4.6.35

Medios para la recepción de los pagos

Entidad	O. Recaudadoras	Bancos	Internet
Aguascalientes	X	X	X
Baja California	N.D	N.D	N.D
Chiapas	X	X	-----
Chihuahua	X	-----	-----
Colima	X	X	X
Morelos	N.D	N.D	N.D
Quintana Roo	X	X	-----

Fuente.- Cuadro elaborado por Indetec con base en información proporcionada por las entidades federativas.

Para el resto de las entidades federativas la recaudación se estuvo recibiendo a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), mediante el uso de la Tarjeta Tributaria, por lo que los contribuyentes podían acudir a las Administraciones Locales del SAT, a las sucursales de las Instituciones de Crédito o a través de Internet. Periódicamente el SAT ha efectuado el reintegro de la recaudación correspondiente a cada entidad federativa en los siguientes montos:

CUADRO No. 4.5.36

Reintegros entregados a las Entidades Federativas (Anexo No. 3)

Reintegro de Recursos a Entidades Federativas Derivados de los Anexos 3 y 7 al Convenio de Colaboración Administrativa
RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

Entidad Federativa	Firma Anexo 3	Publicación DOF	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Total
Aguascalientes	12 Marzo	08 Abril		159,238	127,345	83,685	297,769	47,200	715,237
Baja California	13 Marzo	14 Abril		1,102,964	915,111	603,420	2,523,220	509,554	5,654,269
Baja California Sur	26 Mayo	26 Junio				72,027	3,032,444	460,537	3,565,008
Campeche									
Coahuila	07 Abril	15 Mayo			301,144	181,319	9,471,586	863,413	10,817,462
Colima	03 Marzo	18 Marzo		162,581	130,356	70,656	152,243	34,028	549,864
Chiapas	21 Mayo	26 Junio				197,196	1,258,061	197,906	1,653,163
Chihuahua	14 Abril	15 Mayo			678,743	437,867	715,179	198,312	2,030,101
Distrito Federal	23 Mayo	05 Agosto				1,060,470	28,233,983	4,182,563	33,477,016
Durango	04 Marzo	15 Mayo		186,852	180,625	146,988	3,512,411	550,309	4,577,185
Guanajuato	12 Marzo	14 Abril		726,978	647,871	298,808	15,818,671	1,928,457	19,420,785
Guerrero	12 Agosto	10 Septiem							
Hidalgo	19 Mayo	26 Junio				165,633	4,923,386	818,647	5,907,666
Jalisco	29 Julio	05 Septiem						4,332,198	4,332,198
México									
Michoacán	04 Abril	08 Mayo			450,565	310,700	11,902,744	1,500,509	14,164,518
Morelos	05 Marzo	15 Abril		239,163	198,718	99,482	4,779,639	606,886	5,923,888
Nayarit	26 Mayo	25 Julio				91,703	6,292,483	673,337	7,057,523
Nuevo León	19 Mayo	13 Junio				491,785	13,245,030	2,210,947	15,947,762
Oaxaca	11 Abril	15 Mayo			242,424	153,873	4,676,145	776,747	5,849,189
Puebla	20 Mayo	12 Junio				272,540	7,339,591	1,148,869	8,761,000
Querétaro	12 Junio	25 Julio					5,324,685	893,091	6,217,776
Quintana Roo	24 Marzo	08 Mayo		577,007	401,887	292,699	798,925	160,467	2,230,985
San Luis Potosí	29 Abril	03 Junio			276,572	163,488	6,452,686	810,088	7,702,834
Sinaloa	28 Febrero	04 Abril	846,361	477,713	422,504	275,988	9,530,732	1,945,348	13,498,646
Sonora	27 Mayo	26 Junio				359,321	9,083,681	1,737,838	11,180,840
Tabasco	26 Agosto								
Tlaxcala	19 Marzo	07 Abril		87,011	69,341	43,217	390,657	34,085	624,311
Tamaulipas	08 Abril	15 Mayo			494,760	367,956	12,989,113	2,221,174	16,073,003
Veracruz	21 Mayo	12 Junio				424,013	17,487,156	2,241,607	20,152,776
Yucatán	16 Abril	16 Mayo			315,915	140,205	5,976,013	831,912	7,264,045
Zacatecas	25 Abril	15 Mayo			223,769	98,350	5,402,100	703,134	6,427,353
SUMA			846,361	3,719,507	6,077,650	6,903,389	191,610,333	32,619,163	241,776,403

Por las fechas de firma del anexo aún no les corresponde reintegro.

Fuente: Información proyectada por la Administración General de Recaudación, durante los trabajos de la Reunión del Grupo Técnico de Recaudación, celebrada el 30 de Septiembre de 2003, en la Ciudad de México, D.F.

Fuente: Cuadro elaborado por Indetec con base en información proyectada por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. SHCP en Reunión del Grupo Técnico de Recaudación

CUADRO No. 4.5.37

Reintegros entregados a las Entidades Federativas (Anexo No. 7)

Reintegro de Recursos a Entidades Federativas Derivados de los Anexos 3 y 7 al Convenio de Colaboración Administrativa
CONTRIBUYENTES DEL RÉGIMEN INTERMEDIO

Entidad Federativa	Firma Anexo 7	Publicación DOF	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Total
Aguascalientes	25 Febrero	18 Marzo							
Baja California	07 Marzo	15 Abril							
Baja California Sur	26 Mayo	01 Julio				150,582	131,100	105,038	386,720
Campeche									
Coahuila	14 Abril	14 Mayo			453,991	515,905	417,287	358,238	1,745,421
Colima	25 Febrero	25 Marzo							
Chiapas	11 Marzo	15 Abril							
Chihuahua	14 Abril	14 Mayo							
Distrito Federal	23 Mayo	05 Agosto				1,877,083	1,303,904	1,203,511	4,384,498
Durango	04 Marzo	16 Mayo		121,193	123,019	143,288	96,745	110,551	594,796
Guanajuato	12 Marzo	15 Abril		560,959	645,680	526,154	425,858	406,701	2,565,352
Guerrero	12 Agosto	10 Septiem							
Hidalgo	19 Mayo	01 Julio				256,332	207,957	219,242	683,531
Jalisco	25 Febrero	25 Marzo	1,133,818	1,155,665	1,077,200	957,853	933,507	765,046	6,023,089
México									
Michoacán	04 Abril	09 Mayo			310,769	323,247	309,341	243,663	1,187,020
Morelos	05 Marzo	15 Abril		127,083	184,874	159,564	118,439	109,401	699,361
Nayarit	12 Marzo	09 Mayo		82,720	112,401	129,274	85,770	108,703	518,868
Nuevo León	02 Abril	23 Mayo			636,495	688,769	585,947	490,506	2,401,717
Oaxaca	11 Abril	16 Mayo			186,067	193,806	156,222	150,822	686,917
Puebla	20 Mayo	20 Junio				324,604	326,241	272,633	923,478
Querétaro	12 Junio	28 Julio					339,405	280,713	620,118
Quintana Roo	24 Marzo	09 Mayo							
San Luis Potosí	29 Abril	03 Junio			267,141	236,795	216,555	193,862	914,353
Sinaloa	25 Febrero	25 Marzo	386,605	605,212	408,692	403,930	423,588	265,323	2,493,350
Sonora	28 Marzo	09 Mayo		584,106	610,057	630,725	494,665	441,996	2,761,549
Tabasco									
Tlaxcala	26 Febrero	25 Marzo	50,270	60,834	72,326	90,349	64,437	54,877	393,093
Tamaulipas	08 Abril	14 Mayo			648,948	596,373	467,815	497,797	2,210,933
Veracruz	21 Mayo	23 Junio				726,073	584,468	562,866	1,873,407
Yucatán	16 Abril	16 Mayo			165,123	162,155	138,078	148,923	614,279
Zacatecas	25 Abril	16 Mayo			116,684	163,043	95,494	94,593	469,814
SUMA			1,570,693	3,297,772	6,019,467	9,255,904	7,922,823	7,085,005	35,151,664

Por las fechas de firma del anexo aún no les corresponde reintegro.

Fuente: Información proyectada por la Administración General de Recaudación, durante los trabajos de la Reunión del Grupo Técnico de Recaudación, celebrada el 30 de Septiembre de 2003, en la Ciudad de México, D.F.

Fuente: Cuadro elaborado por Indetec en base a información proyectada por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. SHCP en Reunión del Grupo Técnico de Recaudación

En el transcurso del 2003 y ante la expectativa de que en el año 2004 las entidades federativas reciban de manera directa la recaudación del impuesto, los estados trabajaron con la Secretaría de Hacienda en el desarrollo de esquemas que permitan recibir la recaudación del impuesto a través de mecanismos similares al que actualmente emplea el SAT, consistente en el uso de la tarjeta tributaria y la utilización de las instituciones de crédito y el Internet, con el propósito de que los contribuyentes tengan que presentar declaraciones a través de papel.

5.2.2.- Capacitación y profesionalización

En este punto se representan algunos de los esfuerzos que se han realizado para elevar el nivel técnico de los funcionarios encargados de la administración hacendaria en los Gobiernos Federal y Estatal.

Esta es un área de oportunidad que requiere de un mayor desarrollo a través de la implementación de programas de capacitación en el puesto e incluso del establecimiento del servicio civil de carrera, como una vía para no solo garantizar la continuidad en la prestación de los servicios a los funcionarios hacendarios, sino para lograr la permanencia de los programas de gobierno.

5.2.2.1.- Orden Federal

Se necesita de los mejores hombres y mujeres que desarrollen ampliamente sus capacidades. El servicio al ciudadano requiere que los servidores públicos cuenten con una mayor preparación en los temas de su competencia, en su vida profesional y en la atención a los ciudadanos. De esta manera se garantiza que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegura que, siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

El ingreso por convocatoria pública y abierta a la Administración Pública Federal, el desarrollo laboral con base en méritos en igualdad de oportunidades, la evaluación del desempeño reflejada en reconocimientos económicos y sociales, el manejo eficiente de la información, la capacitación por medios electrónicos y el desarrollo integral de los servidores públicos, son características que deben estar presentes al conformar un gobierno profesional que cumpla en forma efectiva las demandas de la ciudadanía⁹¹.

Para consolidar las acciones mencionadas anteriormente, este gobierno apoyó en todo momento la iniciativa del Servicio Profesional de Carrera que presentó el Poder Legislativo, la cual beneficiará a todos los funcionarios públicos mediante un sistema integral de desarrollo, brindándoles una mayor certidumbre en el desempeño de sus funciones⁹².

Al respecto la SHCP continúa realizando un proceso de desregulación integral que ofrezca a las dependencias y entidades de la APF un marco normativo tendiente a la consolidación de un Servicio Público Profesional⁹³.

⁹¹ Véase, Vicente Fox, Tercer Informe de Gobierno, 2003, p. 759.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid

Desde el año 2001, en que se iniciaron los trabajos para emitir una norma que regule la función de reclutamiento y selección, se han hecho esfuerzos para conocer los comentarios que los usuarios hacen a cada apartado de la misma norma, a fin de obtener un ordenamiento consensuado y que se apegue a la realidad de la operación en la APF, además de que sirve como marco de referencia del Subsistema de Reclutamiento y Selección del Servicio Público.⁹⁴

En el contexto de la capacitación, se abrogaron los formatos que se venían manejando en el Sistema Integral de Información (SII) y se diseñó un solo formato con la idea de simplificar el reporte, además de solicitar información relevante en cuanto a la utilización y optimización de los recursos destinados a capacitación, así como población objetivo, número real de personal capacitado y programas de formación que se están llevando a cabo de acuerdo a los objetivos estratégicos de la Formación y Profesionalización de los Servidores Públicos⁹⁵.

Por otra parte, en el marco de la política de gasto público de la APF, en 2002 se emitió el marco normativo para aplicar los programas de Retiro Voluntario en las dependencias y entidades de la APF, a fin de racionalizar el gasto en servicios personales. Al efecto se constituyó el Fideicomiso “Fondo para Apoyar el Programa de Retiro Voluntario en la APF”, lo que permitió agilidad en el ejercicio del gasto y el debido cumplimiento de los objetivos del programa⁹⁶.

En lo relativo al rubro de remuneraciones, en enero del año 2002 se emitió el tabulador para funcionarios públicos de la APF, que integra la parte correspondiente de lo que hasta el 2001 se conocía como Estímulo a la Productividad, Eficiencia y Calidad en el Desempeño, además de compactar los niveles salariales de 7 a 3⁹⁷.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal estableció un nuevo Tabulador de Percepciones para el personal operativo, con las características de incentivar una cultura de trabajo orientada a la calidad y productividad⁹⁸.

Dentro de otras de las acciones aplicadas por el gobierno federal en el área fiscal orientadas a los servidores públicos, se pueden señalar las siguientes:

- La recertificación del Proceso de Elaboración de la Nómina de Pagos del personal de la SHCP, con base en la norma ISO-9000-94 y se están llevando a cabo las acciones para certificar en el curso del presente ejercicio, conforme a ISO-9000-2000⁹⁹.
- La impartición de septiembre a diciembre del 2001, de 187 cursos y talleres para el trabajo y seminarios para la calidad. Adicionalmente, de enero a agosto

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Véase Informe de Labores de la SHCP 2002, p. 136

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Véase SHCP, Informe de Labores, 2001.

del 2002 se efectuaron 255 eventos, clasificados en 142 cursos para el trabajo, 72 talleres y seminarios para la calidad y 41 talleres en ética y valores. A dichos eventos asistieron 3 mil 917 empleados y se han otorgado 131 becas, cumpliendo así con la prioridad de actualizar permanentemente los conocimientos y habilidades de las personas que prestan sus servicios en la Institución¹⁰⁰.

- El inicio en año 2002 del sistema de certificación de competencias laborales para los empleados de la Secretaría como un elemento de innovación administrativa¹⁰¹.
- El diseño del Programa Integral de Formación Institucional con el objeto de enfocar las habilidades del personal a las necesidades de la Secretaría de Hacienda y mejorar su rendimiento laboral, enfatizando en los rubros de sistemas de calidad, ética y valores del personal, profesionalización del personal, desarrollo personal y especialmente en materia de informática, por ser ésta una herramienta básica para agilizar las labores administrativas en las distintas áreas de la Dependencia¹⁰².
- La reducción de plazas autorizadas en la APF para 2002 en 4.3 por ciento, ya que en septiembre de 2001 se tenían 10 mil 388 y para agosto del presente año suman 9 mil 941. Durante el mismo periodo, las plazas ocupadas también resultan inferiores en 4.4 por ciento con respecto a las de septiembre de 2001, al variar de 8 mil 830 a 8 mil 439 personas. La misma tendencia descendente se presenta con el personal contratado por el régimen de honorarios, al suprimirse 101 prestadores de servicios profesionales en las fechas señaladas¹⁰³.
- La reubicación en 2002, de 313 plazas a otras dependencias y entidades del Gobierno Federal. Al mes de agosto del presente año, 199 trabajadores se incorporaron al Programa de Retiro Voluntario, lo que representa un incremento del 23 por ciento respecto al periodo anterior¹⁰⁴.

5.2.2.2.- La perspectiva estatal y municipal

F.- Capacitación y Profesionalización¹⁰⁵

La administración hacendaria debe ser objeto de un proceso permanente de modernización conforme lo requiere el desarrollo de la sociedad, así lo demanda también la transformación del Federalismo.

Dentro de este proceso, es indispensable fomentar la igualdad de oportunidades y garantizar la atracción, retención y promoción de los mejores servidores públicos, buscando con ello, satisfacer de mejor manera los requerimientos sociales.

¹⁰⁰ Véase SHCP, Informe de Labores, 2002.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Véase SHCP, Informe de Labores, 2003.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Documento formulado por el Lic. José Armando Díaz de León Castro, Director General Jurídico de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

El ingreso y la permanencia en el servicio público debe depender de los conocimientos y la capacidad probada para servir a la ciudadanía.

La capacitación permanente es y será una poderosa herramienta para hacer realidad la demanda ciudadana de contar con funcionarios cada vez mejor preparados, capaces de enfrentar las necesidades y retos que hoy vivimos, pero sobre todo, de responder al mandato ciudadano de tener un Gobierno que sea capaz, responsable, de calidad, honesto, eficaz y transparente.

Con la permanencia se tiene la posibilidad de dar continuidad a los programas y planes de trabajo, mejorando la calidad de los servicios que los ámbitos de gobierno ofrecen.

Con la capacitación y profesionalización se fortalece la relación de la administración hacendaria con los gobernados, las instituciones y demás entes que integran su entorno, donde el servicio y la eficacia en la respuesta constituyen el fin.

El reto es alcanzar un alto grado de desarrollo organizacional interno brindando calidad, eficiencia, productividad y minimización de costos.

El gobierno del estado de Aguascalientes ha logrado importantes avances en el desarrollo de los recursos humanos mediante su capacitación, profesionalización y la evaluación del desempeño, implantando el Servicio Civil de Carrera.

Con el apoyo del Gobierno Francés y de la Federación Mundial de Ciudades Unidas logró consolidar el modelo.

El proceso de incorporación al Servicio Civil, fue dividido en dos fases:

La primera dio inicio en junio de 2003 y concluyó en septiembre del mismo año. Esta etapa, llamada Capacitación y Evaluación en Competencias Genéricas, se homologaron los conocimientos mínimos que todo servidor público debe tener, independientemente de su función y puesto. Se contó con la participación de un total de 768 servidores públicos del gobierno central y de catorce Organismos Públicos Descentralizados, significando 35,880 horas de capacitación; del total de participantes, el 97% aprobó la evaluación correspondiente y en consecuencia acreditó la primera fase de incorporación.

La segunda fase inició en septiembre pasado, y se refiere a la Capacitación y Evaluación en Competencias Específicas. Tiene como objetivo identificar los conocimientos y habilidades que requiere el puesto, para así evaluar y capacitar a los servidores públicos que lo necesiten. Una vez concluida esta etapa, los servidores públicos obtendrán finalmente el certificado que los acredite como Servidores Públicos de Carrera. Con ello tendrán la oportunidad de tener una

auténtica carrera dentro del servicio público y convertirse además, en los primeros servidores públicos de carrera dentro de la administración estatal de nuestro país.

Adicional a lo anterior, están desarrollando los subsistemas de evaluación del desempeño, incentivos, sanciones y movilidad.

Convendría analizar a profundidad el desarrollo y la experiencia de nuevas técnicas como la presente, ello permitirá avanzar en la consolidación de la administración orientada al ciudadano, elevar la calidad, eficientar la toma de decisiones, optimizar el control, y en general, lograr que la administración hacendaria merezca el más alto grado de respeto y confianza ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrero Mendoza Enrique, Hacia la Construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México..
- Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal. Indetec Documentos Inéditos
- Federación Nacional de Municipios de México. FENAMM. 2003 Evolución de la Hacienda Municipal en México.
- Fox, Vicente, 2001 Primer Informe de Gobierno.
- Fox, Vicente, 2002 Segundo Informe de Gobierno.
- Fox, Vicente, 2003 Tercer Informe de Gobierno.
- Gómez Benitez Armando de Jesús, Modernización Administrativa de las Áreas de Egresos. Indetec. 2003.
- Gómez de la O Eduardo, 2002 Proceso de Reforma de Gestión del Gasto Público en las Entidades Federativas. Revista Indetec – Federalismo Hacendario. Indetec.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo, Primer Informe de Ejecución 2001.
- Plan Nacional de Desarrollo, Segundo Informe de Ejecución 2002.
- Presidencia de la Republica, Programa Nacional del Nuevo Federalismo y Plan Nacional de la Administración Pública. 1995-2000..
- Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Aguascalientes.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guanajuato.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001 Informe de Labores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2002 Informe de Labores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2003 Informe de Labores
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público -SAT, Revisión del Plan Estratégico del SAT, 2004-2006
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SSE, Documento de Trabajo
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diagnostico Integral de de la Situación Actual de las haciendas Públicas Estatales y Municipales. Agosto 2003.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comunicado de Prensa, .México. Enero 2004.

**TRABAJO PREPARATORIO No. 4
DIAGNÓSTICO GENERAL DE LOS TEMAS DE LA CONVENCION**

**MODERNIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN HACENDARIA**

- **Coordinación general de los trabajos preparatorios:**

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP y representante del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y titular de la Coordinación Técnica de la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Guerrero García, Secretario de Finanzas del Estado de Coahuila y Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

C.P. Jesús Miguel Sapién Ponce, Secretario de Finanzas y Administración del Estado de Chihuahua, y Coordinador de la Comisión de Secretarios de Finanzas ante la Convención Nacional Hacendaria.

Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC.

- **Coordinador del Trabajo Preparatorio:**

Lic. Javier Pérez Torres, Director General de Indetec.

- **Coordinación del Tema:**

C.P. Pedro Gutiérrez.
Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal.
Indetec

- **Coordinación de Trabajos por Secciones:**

Tema: La Administración Hacendaria Federal:

C.P. Constantino Pérez Morales.
Director de Planeación y Vinculación con Haciendas Locales,
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tema: La Administración Hacendaria Estatal.

C.P. Pedro Gutiérrez.

Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda de las Entidades Federativas.
Indetec

Tema: La Administración Hacendaría Municipal.

L.E. Elías Alfonso Rea Azpeitia,

Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal
Indetec.

• **Formulación de Trabajos: (Redacción).**

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Lic. Constantino Pérez Morales.

Director de Planeación y Vinculación con Haciendas Locales,
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.
(Apartado sobre la Administración Hacendaria Federal)

Indetec:

L.A.P y C.P José Federico Álvarez Arana

Consultor Investigador

Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal

Ing. Fernando Campuzano Granados.

Consultor Investigador

Coordinación de Informática, Evaluación y Seguimiento.

C.P. María de los Ángeles Díaz Bolaños.

Consultor Investigador.

Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal

L.A.P.. Armando de Jesús Gómez Benítez.

Consultor Investigador

Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal

L.E. Eduardo Gómez de la O..

Jefe del Programa de Gasto Público

Dirección de Coordinación Hacendaria

C.P. Pedro Gutiérrez .

Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal.

Indetec

L.E. Elías Alfonso Rea Azpeitia,
Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal
Indetec.

L.N.I. Valeria Padilla Navarro
Consultor Investigador
Dirección General Adjunta de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria

- **Colaboraciones recibidas:**

Estado de Aguascalientes:

Lic. J. Armando Díaz de León Castro.
Director General Jurídico.
Secretaría de Finanzas y Administración.

Lic. Jorge Medrano Delgado.
Asesor del Secretario.
Secretaría de Finanzas y Administración.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

Lic. Constantino Pérez Morales.
Director de Planeación y Vinculación con Haciendas Locales,
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Indetec:

L.A.P y C.P José Federico Álvarez Arana
Consultor Investigador
Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal

Ing. Fernando Campuzano Granados.
Consultor Investigador
Coordinación de Informática, Evaluación y Seguimiento.

C.P. Maria de los Ángeles Díaz Bolaños.
Consultor Investigador.
Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal

L.A.P.. Armando de Jesús Gómez Benítez.
Consultor Investigador
Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal

L.E. Eduardo Gómez de la O..
Jefe del Programa de Gasto Público
Dirección de Coordinación Hacendaria

C.P. Pedro Gutiérrez .
Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal.
Indetec

L.E. Elías Alfonso Rea Azpeitia,
Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal
Indetec.

L.N.I. Valeria Padilla Navarro
Consultor Investigador
Dirección General Adjunta de Hacienda Estatal y Coordinación Hacendaria

- **Revisión y Análisis de contenido:**

Estado de Aguascalientes:

Lic. J. Armando Díaz de León Castro.
Director General Jurídico.
Secretaría de Finanzas y Administración.

Lic. Jorge Medrano Delgado.
Asesor del Secretario.
Secretaría de Finanzas y Administración.

Estado de Coahuila:

C.P. Felix Flores Castro
Subsecretario de Ingresos
Secretaría de Finanzas

Distrito Federal:

Lic. Emilio Barriga Delgado
Director de Política Fiscal de la Tesorería
Secretaría de Finanzas

Estado de Durango:

C.P. Guillermina Montelongo Chairez
Secretaría de Finanzas y Administración

Estado de Nuevo León.

Lic. Yadira Hinojosa Martínez,
Jefe de Análisis Municipal y Programas Federales,
Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.

Estado de Quintana Roo:

Ing. Carlos Iván Campos Arana,
Asesor Técnico Adjunto de la Hacienda Estatal,
Secretaría de Hacienda del Estado.

Estado de Sinaloa:

Lic. Bernardo Gálvez Armenta,
Director de Ingresos Estatales y Federales,
Secretaría de Administración y Finanzas del Estado.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

C.P. Constantino Pérez Morales
Director de Planeación y Vinculación con Haciendas Locales,
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Lic. Jorge Flores Solano,
Director General Adjunto de Aportaciones Federales.
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Lic. Gustavo Aguirre Piris,
Director de Estudios de Coordinación Fiscal y de Incentivos Fiscales.
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Lic. Gladys Cabrera Toledo,
Analista de la Dirección de Planeación y Vinculación con Haciendas Locales.
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Lic. Edgar de Jesús Zárate,
Subdirector de Aportaciones Federales,
Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

INDETEC:

L.A.P y C.P José Federico Álvarez Arana
Consultor Investigador
Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal

Ing. Fernando Campuzano Granados.
Consultor Investigador
Coordinación de Informática, Evaluación y Seguimiento.

C.P. Maria de los Ángeles Díaz Bolaños.
Consultor Investigador.
Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal

L.A.P. Armando de Jesús Gómez Benítez.
Consultor Investigador
Dirección de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal

C.P. Pedro Gutiérrez .
Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Estatal.
Indetec

L.E. Elías Alfonso Rea Azpeitia,
Director de Desarrollo Administrativo de la Hacienda Municipal
Indetec.