

CAPÍTULO CUARTO

PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

Dado que es en el ámbito local donde la población pone en práctica con mayor fuerza la cultura cívica y política, un adecuado sistema federal debería dotar a los estados y sobre todo a los municipios de las facultades necesarias para responder a las necesidades de su región. Esto promovería una mayor intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, porque participar en un sistema capaz de dar respuesta a sus demandas sí tendría sentido.

La devolución de facultades hacendarias se inscribe dentro de la reforma del Estado emprendida durante el sexenio de Vicente Fox en la presidencia de la República (2001-2006). La intención declarada del proyecto de transformación del Estado fue adecuar el sistema federal a modo de que fortaleciera la práctica democrática, la gobernabilidad, la representación, la participación política, la soberanía nacional y la justicia social.⁶⁴⁸ Este trabajo se limita al propósito de corregir el ámbito hacendario.

I. DECLARACIÓN DE MAZATLÁN

La necesidad de impulsar la modernización de las haciendas públicas federal, estatal y municipal⁶⁴⁹ para incrementar su capa-

⁶⁴⁸ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 9 y 10.

⁶⁴⁹ La hacienda pública es la función de la administración pública que previa planeación, programación y presupuestación de las acciones que debe realizar en cumplimiento de sus facultades y obligaciones, y la cuantía de los ingresos necesarios para costear esa actividad, tiene por objeto, por una parte, gestionar la obtención de los recursos que cada jurisdicción debe recaudar de sus contri-

cidada para atender las aspiraciones y demandas de su población, fue expuesta en agosto de 2001 en la *Declaración de Mazatlán*, suscrita por los gobernadores de los estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, que propusieron iniciar a la brevedad los trabajos necesarios para construir de manera unificada la visión de una nación federal.⁶⁵⁰ El principal objetivo de la reforma hacendaria habría de ser la transferencia de potestades, atribuciones y responsabilidades en materia de ingreso, deuda y gasto a las entidades federativas.

II. HACIA UN AUTÉNTICO FEDERALISMO

En 2002 el Ejecutivo Federal presentó el *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, que surgió tanto de la necesidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y de la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que facilitara el desarrollo equilibrado de cada estado y municipio, como del convencimiento de que para estimular el desarrollo conjunto y equilibrado de las regiones y localidades del país, era ineludible avanzar en la descentralización de la función pública y fortalecer a las entidades federativas y a los municipios, a modo de garantizar las oportunidades de progreso material, social y cultural para su población.

En un marco de cooperación y respeto recíproco, el auténtico federalismo debería proporcionar a los diferentes niveles de gobierno, nuevas formas de interacción y coordinación orientadas a

buyentes, o percibir como endeudamiento, como transferencia de otro nivel de gobierno, o como resultado de la explotación de sus bienes patrimoniales; por la otra, ejercer y controlar el gasto público. Sedas Ortega, Cecilia, *Normatividad jurídica del patrimonio público de los gobiernos locales*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1996, pp. 15-17.

⁶⁵⁰ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 11-15.

la atención eficaz de las demandas sociales, así como mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de participación ciudadana. Para lograr esos objetivos era necesario que garantizando la soberanía de los estados y la autonomía municipal, se consolidaran y ampliaran los canales para la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno. Al aceptar los titulares de los gobiernos de las entidades federativas este planteamiento, coincidieron con el Ejecutivo Federal en la necesidad de reconstruir el sistema federal mexicano.⁶⁵¹

III. DECLARACIÓN DE CUATRO CIÉNEGAS

En la reunión de gobernadores celebrada en Coahuila en 2003, los ejecutivos estatales convinieron en la necesidad de crear un nuevo federalismo, y particularmente en que era imprescindible realizar una reforma hacendaria. El presidente de la República, los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el 20 de agosto de 2003, emitieron conjuntamente la *Declaración de Cuatro Ciénegas*, que ratificó la voluntad de los titulares de los poderes ejecutivos de ambos órdenes de gobierno de construir—mediante amplios consensos—una renovación del sistema federal mexicano, a modo de que fuera cooperativo, diferencial, gradual y participativo; y en el que los pilares de la definición de las políticas de gobierno, públicas y de Estado,⁶⁵² se sustentaran en

⁶⁵¹ *Ibidem*, pp. 16 y 19.

⁶⁵² *Las políticas de Estado* son acuerdos estratégicos que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas de una jurisdicción determinada, para *asegurar* que ciertas líneas de acción referidas a materias clave para el desarrollo o la seguridad, se mantendrán con independencia de los cambios de gobierno que hayan de sucederse, y que su cumplimiento se someterá a escrutinio público. Son un compromiso de limitar la discrecionalidad con que pueden actuar los partidos políticos cuando lleguen al poder, a modo de garantizar que las medidas convenidas se mantendrán siquiera a mediano plazo, y que los gobiernos en turno estarán obligados a rendir cuentas de las metas cumplidas de acuerdo con esos pactos. *Las políticas de gobierno* son las medidas establecidas de acuerdo con los intereses específicos del partido político en el poder —en el peor de los casos

los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas.

Se asumió igualmente —en el marco de la reforma del Estado— el compromiso de impulsar el fortalecimiento de un sistema federal que fuera instrumento eficaz de la organización gubernamental, del equilibrio de poderes, de la seguridad de la unidad e identidad nacionales, de la integridad territorial, de la promoción de la equidad y del desarrollo local y regional, así como de la eficacia en la gestión pública.

Cocidieron los ejecutivos en la necesidad de actualizar los marcos jurídico, institucional y de distribución de competencias, a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno; en la de revisar —y en su caso regular— las facultades concurrentes; en la de evitar invasiones a la competencia de otras jurisdicciones, y en la de ofrecer certeza jurídica a la población, dando respuesta constitucional a los desafíos y oportunidades que brotan de la coexistencia simultánea de distintos ámbitos normativos en un mismo territorio.

Asimismo, se acordó impulsar la convocatoria para la celebración de una convención nacional hacendaria que condujera a los gobiernos federal, estatales y municipales a asumir una nueva corresponsabilidad política y administrativa orientada a incrementar la recaudación y la autonomía en materia financiera; a mejorar la distribución de los recursos y de la inversión pública; a dar preferencia a la interlocución de las entidades federativas con los órganos encargados de distribuir el gasto; así como a impulsar la cooperación, la coordinación y la solidaridad, a modo de abatir las diferencias entre las entidades ricas y las pobres.

de acuerdo con los intereses personales de quien lo ejerce—, y duran mientras quienes las conciben se mantienen en él. Esto implica que no puedan hacerse planes siquiera a mediano plazo, y que no pueda darse continuidad a ningún plan de trabajo que hubiera sido establecido. *Las políticas públicas* son las medidas que utilizando los medios de que disponen para obtener los objetivos previstos en los diferentes ordenamientos que rigen la sociedad, toman las autoridades gubernamentales de cada jurisdicción.

Esas premisas y el diagnóstico del sistema hacendario prevalente, hacían evidente que era imprescindible una reforma hacendaria que abarcara tanto el ingreso, el gasto y el crédito, como la interacción de estos tres elementos en la hacienda pública;⁶⁵³ la exigencia de armonizar los sistemas hacendarios federal, estatales y municipales; la urgencia de descentralizar la administración pública estableciendo la colaboración entre los tres niveles de gobierno, y sobre todo, la necesidad de transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un sistema nacional de coordinación hacendaria que contribuyera al crecimiento económico, al desarrollo nacional y a la generación de empleos.

Al acercar las decisiones de la autoridad a la población interesada, esta reforma permitiría hacer llegar con mayor eficiencia y oportunidad los servicios a quienes los requerieran, facilitando así la transparencia y la rendición de cuentas. Para lograr esto, era necesario proceder a una redistribución de competencias.⁶⁵⁴

IV. PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

En cumplimiento del compromiso asumido en la *Declaración de Cuatro Ciénegas*, el 28 de octubre de 2003 se expidió la convocatoria para la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria. Los convocantes fueron el presidente de la República, el presidente de la Cámara de Diputados, el presidente del Senado de la República, los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y los integrantes de la Junta de Coordinación Política del Senado; los gobernadores de los estados de la República y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales, y los presidentes de las

⁶⁵³ La hacienda pública es el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el Estado, así como la distribución y aplicación que de ella hace al erogarlos para alcanzar sus objetivos. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, p. 16.

⁶⁵⁴ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 19-24.

organizaciones que integraban la Conferencia Nacional de Municipios de México.⁶⁵⁵

La Convención se concibió como un ejercicio de análisis de los problemas hacendarios del país, participativo, responsable, metódico y concienzudo; así como un proceso de creación de alternativas de solución y de selección de las que de ellas pudieran ser enunciadas como iniciativas legislativas consensuadas, para alcanzar las transformaciones de tipo hacendario que el Estado mexicano requería para tomar el camino del progreso y de la competitividad.⁶⁵⁶

1. Propósito y alcance de la Primera Convención Nacional Hacendaria

La intención al lanzar la convocatoria fue crear un espacio privilegiado de diálogo, en el que los tres órdenes de gobierno analizaran respecto a los recursos públicos no sólo la imposición —tema nodal de las convenciones fiscales realizadas con anterioridad—, sino el endeudamiento y el patrimonio público, igualmente fuentes de financiamiento del gasto público, tema este último que también sería materia de estudio.

Otros elementos de las finanzas públicas que tendrían que ser revisados porque dificultaban el desarrollo de las haciendas públicas federal y locales, eran el atraso y la complejidad de los procedimientos administrativos; las deficiencias en la coordinación y en la colaboración intergubernamentales, y la debilidad de los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de las acciones del gobierno.

La Primera Convención Nacional Hacendaria fue una reunión republicana, democrática y participativa, en la que escuchando a la sociedad civil los representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, definieron —de acuerdo con los requerimientos del desarrollo nacional y de una nueva visión del federalismo mexicano— cuál debería ser el ámbito competencial

⁶⁵⁵ *Ibidem*, p. 2.

⁶⁵⁶ *Ibidem*, p. 37.

político-administrativo de cada jurisdicción, cuáles sus responsabilidades de gasto, y qué atribuciones y facultades en materia de financiamiento corresponderían a cada una de ellas.

El propósito general de la Convención fue precisar las responsabilidades de gasto de cada uno de los órdenes de gobierno a partir de sus carencias de infraestructura, y de las necesidades sociales básicas no satisfechas, con el fin de generar en un nuevo federalismo los recursos suficientes para saciarlas. Los resultados de la Convención habrían de traducirse en propuestas que en su caso serían encauzadas como iniciativas legislativas ante el Congreso de la Unión, o ante las legislaturas locales, según correspondiera.⁶⁵⁷

2. Objetivos de la Primera Convención Nacional Hacendaria

La intención de los convocantes fue crear un nuevo federalismo hacendario integral que abarcara el gasto, la imposición, la deuda y el patrimonio públicos, definiendo, a partir de su cercanía con las necesidades de la población y de su aptitud para resolverlas, las responsabilidades de gasto que cada nivel de gobierno debería asumir; así como revisar las facultades tributarias para establecer qué jurisdicción legislaría en cada materia —señalando al respecto las facultades concurrentes y las exclusivas—, cuál administraría y recaudaría las contribuciones, y cómo se distribuiría entre ellas el rendimiento de los gravámenes. Para operar el nuevo sistema habrían de revisarse el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas.

También estuvo entre sus propósitos simplificar la legislación hacendaria modernizando en los tres niveles de gobierno los sistemas de ingresos y gastos para hacer más efectiva su administración, y mediante la celebración de acuerdos para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales. Asimismo hubo la intención de asegurar una mayor transparencia y armonización de la información hacendaria, pro-

⁶⁵⁷ *Ibidem*, pp. 24-26.

moviendo el desarrollo y la modernización institucionales para reforzar los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.

Asimismo tuvieron como objetivo revisar el marco jurídico constitucional para incluir en la carta magna un capítulo en materia hacendaria, y proponer los cambios necesarios en la legislación secundaria —entre ellos expedir una ley que regulara el federalismo hacendario— para dar certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno. Para llevar a la práctica las propuestas de la Convención, se propusieron generar un programa de reformas a mediano y a largo plazo que incluyera las modificaciones necesarias en las instituciones que habrían de operar el nuevo sistema hacendario federal, apoyado todo esto en un diagnóstico de la situación real de las haciendas públicas de los tres niveles de gobierno.⁶⁵⁸

3. Principios a los que habría de someterse la Primera Convención Nacional Hacendaria

La Convención habría de cumplir con los principios de integralidad, congruencia, equidad, suficiencia, calidad técnica, gradualidad, subsidiariedad y solidaridad.

Respetando el principio de *integralidad*, la Convención habría de tener una visión armónica que abarcara el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio público en los tres ámbitos de gobierno, y que a la vez asegurara su *congruencia* con el orden constitucional y con el Sistema de Planeación Democrática, fundamentos de los objetivos y del marco general de la política económica, y por ende, de la política hacendaria.

Conforme al principio de *equidad*, para lograr la estabilidad económica y cumplir con las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, y al mismo tiempo garantizar a la población contribuyente la seguridad jurídica, los trabajos de la Conven-

⁶⁵⁸ *Ibidem*, pp. 26-28.

ción deberían producir un acuerdo nacional cuyos elementos fueran la renovación del Pacto Federal, el equilibrio y la autonomía entre los poderes de la Unión, y el fortalecimiento equitativo de las finanzas públicas.

Para asegurar un desarrollo justo, soberano y sustentable, que contribuyera al bienestar de todos los mexicanos, deberían ser planteados objetivos que abarcaran a la nación en su conjunto, y que llevaran a alcanzar la seguridad económica a través de la *suficiencia* del erario de todas las jurisdicciones.

El principio de *calidad técnica* se refería a que todos los trabajos de la Convención —diagnóstico, análisis, construcción y selección de alternativas, y formulación de las iniciativas conducentes— deberían ser efectuados aplicando las mejores técnicas existentes en los diferentes campos del conocimiento. Por otra parte, los cambios potenciales esperados serían de tal magnitud y complejidad, que habría de requerirse un plazo de transición razonable para que sin afectar la estabilidad estructural y funcional del sistema precedente las instituciones y las normas se ajustaran a ellos. Esto obligaría a que en las propuestas se considerara la *gradualidad* en su implantación.

Las reformas que se propusieran deberían otorgar a los estados y a los municipios las atribuciones y recursos necesarios para que en principio fueran ellos los que ejercieran las facultades que se les asignaran. Sólo en caso de excepción sería otro nivel de gobierno quien *subsidiariamente* las ejerciera, mediante acuerdos de coordinación o colaboración que con el fin de lograr un orden más justo de convivencia, deberían contemplar la cooperación condicionada y la acción compartida, conforme a las cuales los gobiernos federal, estatales y municipales enfrentaran *solidariamente* los problemas, y realizaran acciones comunes para la prosperidad conjunta, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas regiones del territorio mexicano.⁶⁵⁹

⁶⁵⁹ *Ibidem*, pp. 28-30.

4. Método empleado en la Primera Convención Nacional Hacendaria

Los estudios en los cuales se fundamentarían las propuestas habrían de apoyarse en la información derivada de los trabajos preparatorios —previos al inicio de la Convención— y se sujetarían al método que aprobara el Consejo Directivo de la misma basándose preferentemente en el que hubiera sido formulado por su Coordinación Técnica, a efecto de garantizar su congruencia y el cumplimiento de los objetivos y requerimientos de calidad, oportunidad y forma en cada tema. El desarrollo de cada uno de ellos sería considerado como un proyecto, y atendiendo a las diferencias en la naturaleza de sus objetivos particulares las características de los elementos de análisis usados serían flexibles.

Cada proyecto debería incluir la síntesis del tema; el plan detallado de actividades —propósito, enfoque, alcance y objetivos del estudio; actividades, eventos y tiempos para la ejecución y revisión de avances; así como la descripción previa de los documentos terminados que se entregarían—; el diagnóstico técnico y de impacto socioeconómico; los criterios empleados y las restricciones y los requisitos establecidos para la solución del problema; la presentación cuando menos de dos soluciones alternativas, y la ponderación, selección y justificación de la mejor opción; la configuración y la presentación de la propuesta preliminar; la evaluación de la propuesta preliminar y —en su caso— ajustes para la formulación de la propuesta ejecutiva; y por último, la evaluación y la ratificación de la propuesta ejecutiva, y la redacción —en su caso— de la propuesta definitiva para plantearla como iniciativa legislativa.⁶⁶⁰

5. Bases de la Primera Convención Nacional Hacendaria

Los trabajos de la Convención se desarrollarían del 5 de febrero al 31 de julio de 2004. Intervendrían en ella como *par-*

⁶⁶⁰ *Ibidem*, pp. 31-33.

ticipantes los servidores públicos designados por los poderes de la Unión, por las entidades federativas conforme a sus propios acuerdos y por la Mesa Directiva de la Conferencia Nacional de Municipios de México. Colaborarían en ella como *coadyuvantes* —aportando las conclusiones de sus propios estudios y deliberaciones— los representantes debidamente acreditados de cámaras de comercio y otras organizaciones empresariales, de instituciones de educación superior, de colegios de profesionistas, de organizaciones de contribuyentes legalmente constituidas, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de los sectores de la sociedad civil involucrados.

Sus trabajos se orientarían, por una parte, a fijar los principios constitucionales de la coordinación hacendaria intergubernamental, y por la otra, a introducir en la Constitución normas que dieran las bases para distribuir a cada ámbito de gobierno las materias de hacienda pública que les correspondieran, estableciendo sus competencias, responsabilidades de gasto, recursos, fuentes impositivas y modalidades de acceso al crédito; así como preceptos que impidieran que dichos órdenes de gobierno comprometieran sus haciendas públicas mediante acuerdos o determinaciones que establecieran la derogación o suspensión de sus potestades tributarias, o la abstención de ejercerlas. Se centrarían también en impedir que un ámbito de gobierno pudiera afectar la hacienda de otro, ya fuera a través de su legislación, o de cualquier otra forma; en establecer tanto preceptos que permitieran discernir el origen y el destino de los recursos públicos, como normas que facilitaran una más clara rendición de cuentas de los diferentes órdenes de gobierno ante la ciudadanía; así como en elevar al máximo el rendimiento de dichos recursos.⁶⁶¹

⁶⁶¹ *Ibidem*, pp. 33-35.

6. Temas que serían abordados por la Primera Convención Nacional Hacendaria

Las materias objeto de estudio habrían de ser el gasto público:⁶⁶² presupuesto, redefinición y reasignación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno. Los ingresos:⁶⁶³ redistribución de potestades tributarias conforme al nuevo federalismo, fortalecimiento de las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno y simplificación de la legislación fiscal. La deuda pública:⁶⁶⁴ financiamiento, banca de desarrollo, sistemas de pensiones. El patrimonio público.⁶⁶⁵ La colaboración y la coordinación intergubernamentales. La mo-

⁶⁶² El gasto público es el conjunto de erogaciones efectuadas por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, pagos de pasivo o deuda pública, y pagos por transferencias realizadas por la administración pública, sus organismos descentralizados y las empresas paraestatales o de participación estatal. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, p. 20.

⁶⁶³ Los ingresos ordinarios, obtenidos conforme a las disposiciones legales que obligan a los particulares a contribuir a pagar el gasto público deben ser el principal recurso económico para costear las funciones del estado. Los ingresos tributarios son los impuestos, los derechos y las contribuciones especiales. La realización de funciones que no corresponden al derecho público: la explotación del patrimonio público, la celebración de convenios o contratos con particulares u otras entidades públicas, las acciones ejercidas en relación con la coordinación fiscal, y los actos de particulares a favor del Estado, dan lugar a ingresos no tributarios: productos, aprovechamientos y participaciones. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, p. 19.

⁶⁶⁴ La deuda pública es un recurso extraordinario que permite a la administración pública cumplir sus programas con anticipación a la obtención de sus recursos ordinarios, por lo que constituye un valioso instrumento de financiamiento. Comprende las obligaciones provenientes de empréstitos contraídos por los ejecutivos, expresamente reconocidos por los respectivos congresos. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, p. 24.

⁶⁶⁵ El patrimonio público es el conjunto de bienes, derechos e inversiones que el Estado posee a título de propietario y que debe utilizar para cumplir con sus fines. Representa una parte importante de la hacienda pública, ya que es un medio para allegarse recursos para el desarrollo de las instituciones y el cumplimiento de las funciones del Estado, entre ellas la conservación de su patrimonio. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, p. 23.

dernización y simplificación de la administración hacendaria. Finalmente, la transparencia de la gestión pública: fiscalización y rendición de cuentas.⁶⁶⁶

7. Estructura de los órganos de la Primera Convención Nacional Hacendaria

La Primera Convención Nacional Hacendaria estuvo formada por el Consejo Directivo, la Coordinación Técnica, la Dirección Ejecutiva, las mesas de análisis y propuestas, y las comisiones técnicas.

A. Consejo Directivo

El Consejo Directivo —que se integró dentro de los treinta días siguientes a la suscripción de la convocatoria— fue el órgano decisorio de la Convención encargado de conducir el desarrollo de sus actividades con una visión integral —acorde con sus objetivos generales y sus principios— y de evaluar las propuestas ejecutivas presentadas por las mesas de análisis y propuestas, y una vez validadas por consenso, convertirlas en propuestas definitivas de reformas en materia hacendaria y de distribución de competencias, para su transformación posterior en iniciativas legislativas a través de los conductos correspondientes. También le correspondió instaurar las mesas de análisis y propuestas en la sesión de inauguración.

Encabezado por el presidente de la República —por sí mismo o a través del representante que él hubiera designado—, estuvo integrado además por el presidente de la Cámara de Diputados y el presidente del Senado de la República, quienes en sus ausencias podían ser suplidos por el diputado o el senador que para tal efecto hubieran respectivamente señalado.

Asimismo formaron parte de él cuatro funcionarios federales nombrados por el presidente —el secretario de Hacienda y

⁶⁶⁶ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 36 y 37.

Crédito Público, el secretario de Gobernación, el secretario de Desarrollo Social y el coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República—; seis ejecutivos locales electos para tal fin por la Conferencia Nacional de Gobernadores —los gobernadores de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala—; tres legisladores locales seleccionados por la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales —el presidente del Congreso de Puebla, el coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática del Congreso de Chihuahua y el coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional del Congreso de Jalisco—; finalmente, por tres presidentes municipales —el de Durango, Dgo., y los de Veracruz y Jalapa, Ver.—, uno por cada organización representativa agrupada en la Conferencia Nacional de Municipios de México. Para cubrir sus ausencias cada uno de estos participantes contó con un suplente de su misma organización.⁶⁶⁷

B. *Coordinación Técnica*

La Coordinación Técnica de la Convención fue instaurada al emitir la convocatoria para que preparara los trabajos previos que habrían de ser el fundamento de los que se desarrollarían en el periodo de elaboración de propuestas. Estuvo integrada por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, apoyada por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Este órgano de la Convención —coordinado por el secretario de Hacienda y Crédito Público— tuvo como función apoyar al Consejo Directivo en la coordinación de los aspectos metodológicos; así como auxiliar tanto a las mesas de análisis y propuestas como a las comisiones técnicas, en el desarrollo de sus trabajos y en la armonización de sus documentos finales.⁶⁶⁸

⁶⁶⁷ *Ibidem*, pp. 41 y 43; *Primera Convención Nacional Hacendaria, Declaratoria a la Nación y Acuerdos*, Secretaría de Hacienda, 2004, p. 18.

⁶⁶⁸ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, p. 44.

C. Dirección Ejecutiva

La Dirección Ejecutiva —cuyo titular fue designado por el Consejo Directivo— tuvo por función supervisar operativamente todo lo necesario para que durante el desarrollo de la Convención, las actividades logísticas de apoyo administrativo y de comunicación social se verificaran de manera efectiva.⁶⁶⁹

D. Mesas de análisis y propuestas

Las mesas de análisis y propuestas, integradas por el Consejo Directivo con personas que representaban en los niveles más altos de decisión a los sectores involucrados en cada materia, fueron una por cada uno de los temas sujetos a análisis: Mesa I, Gasto público; Mesa II, Ingresos; Mesa III, Deuda pública; Mesa IV, Patrimonio público; Mesa V, Modernización y simplificación de la administración hacendaria; Mesa VI, Colaboración y coordinación intergubernamentales, y Mesa VII, Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Cada una de ellas fue presidida por un miembro del Consejo Directivo nombrado al efecto por este organismo, e integrada además por tres presidentes municipales y un representante del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, así como por funcionarios del gobierno federal y de las entidades federativas: seis de cada uno de esos niveles de gobierno de la Mesa I a la Mesa III, cuatro de cada uno de ellos las Mesas IV y V, y cinco de cada uno de ellos las Mesas VI y VII. Como invitados permanentes estuvieron tres diputados federales, tres senadores de la República y tres legisladores locales.

Dichas mesas fueron las responsables de presentar las propuestas ejecutivas —debidamente compatibilizadas en lo técnico y en lo socioeconómico— procurando el consenso, y sometiénd-

⁶⁶⁹ *Idem.*

dolas a la consideración y dictamen del órgano decisorio de la Convención.⁶⁷⁰

E. Comisiones técnicas

Estos órganos especializados fueron equipos de trabajo multidisciplinario designados por cada una de las mesas de análisis y propuestas, y se integraron con destacados expertos en cada una de las materias objeto de análisis, dirigidos por un coordinador nombrado por la respectiva mesa. Tuvieron a su cargo realizar los estudios técnicos y de impacto socioeconómico, así como preparar con base en ellos las propuestas preliminares relativas a cada subtema, las cuales habrían de servir de fundamento para la elaboración de las propuestas ejecutivas que cada mesa presentaría al Consejo Directivo. La cantidad e integración de dichas comisiones fue determinada a modo de que tanto los temas generales como los subtemas detallados —tal como unos y otros fueron definidos en la sesión de inauguración— fueran desahogados efectivamente atendiendo a su número y naturaleza.

Cada una de las comisiones técnicas contó con una Comisión Redactora y un Secretariado Técnico.⁶⁷¹ Hubo veintiséis de ellas: a la Mesa I correspondieron las comisiones de Principios y Evaluación del Gasto Público; Marco Jurídico Competencial; finalmente, Mecanismos y Procesos del Gasto Público. Auxiliaron a la Mesa II las comisiones de Potestades Tributarias de la Federación, los Estados y los Municipios; Impuesto Predial y Derechos sobre Bienes y Servicios Municipales; Contribuciones de Seguridad Social; Derechos sobre Hidrocarburos, Régimen Fiscal de Pemex y Participaciones Petroleras; finalmente, Financiamiento y Otros Ingresos. Apoyaron a la Mesa III las comisiones de Marco Legal de la Deuda Pública; Fuentes de Financiamien-

⁶⁷⁰ *Ibidem*, p. 45; *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, p. 18.

⁶⁷¹ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 45-47; *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 23-29.

to; finalmente, Pasivos Contingentes. Ayudaron a la Mesa IV las comisiones de Régimen Jurídico del Patrimonio Público; Control Administrativo y Registro Contable del Patrimonio Público; finalmente, Uso, Aprovechamiento y Disposición del Patrimonio Público.

El soporte de los trabajos de la Mesa V fueron las comisiones de Sistemas de Administración Tributaria; Administración del Gasto Público y Aspectos Administrativos de la Descentralización del Gasto Público; Gestión de la Deuda Pública y Administración del Patrimonio; finalmente, Participación Ciudadana en la Administración de la Hacienda Pública, Profesionalización de los Servidores Públicos que Administran la Hacienda Pública Federal, Estatal y Municipal, y Desarrollo Técnico de la Administración de la Hacienda Pública.

Apoyaron a la Mesa VI las comisiones de Sistemas de Distribución de Participaciones Federales; Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; Coordinación Intergubernamental en Materia de Gasto Público; Coordinación Intergubernamental en Materia de Deuda Pública; Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; así como Diseño de Propuestas de Bases Constitucionales al Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamental. La Mesa VII contó con dos comisiones técnicas: Fiscalización, y Transparencia y Rendición de Cuentas.

8. Fases previstas para el desarrollo de la Primera Convención Nacional Hacendaria

El proceso del trabajo de la Convención se planteó en cuatro fases: trabajos preparatorios; sesión plenaria de inauguración e instalación de las mesas de análisis y propuestas; periodo de ejecución de los trabajos y elaboración de propuestas; finalmente, sesión plenaria de conclusiones y clausura.

A. Trabajos preparatorios

Como ya se expuso, al emitir la convocatoria se instauró la Coordinación Técnica para que iniciara los trabajos con los que —previa aprobación del Consejo Directivo— habría de apoyar a los participantes en la Convención. En coordinación con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, en su realización colaboraron la mayoría de las entidades federativas y el gobierno federal, representado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Entre la fecha de suscripción de la convocatoria y la sesión plenaria de inauguración, la Coordinación Técnica preparó el marco de referencia teórico-conceptual sobre los temas que habrían de ser tratados en la Convención; identificó los principios y lineamientos generales de política económica y hacendaria de México; realizó los estudios comparativos de las legislaciones y de los sistemas hacendarios de otros países con experiencias de interés para los participantes en la Convención; estableció el diagnóstico general y por temas, y determinó la metodología tanto para la realización de los trabajos de los participantes, como para la presentación de sus propuestas.⁶⁷²

B. Sesión plenaria de inauguración

Esta etapa se llevó a cabo el 5 y 6 de febrero de 2004, en Juriquilla, Querétaro. En esta reunión inaugural se ratificaron el propósito, los objetivos y los temas que habrían de ser desarrollados por la Convención, se explicó el contenido y uso de los documentos preparatorios y se instalaron las mesas de análisis y propuestas, una por cada uno de los temas que se habían planteado en la convocatoria: gasto público; ingresos; deuda pública; patrimonio público; modernización y simplificación de la administración hacendaria; colaboración y coordinación intergubernamentales; finalmente, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

⁶⁷² Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 38 y 39.

Asimismo, se establecieron los programas generales de trabajo de las mesas y se instalaron las veintiséis comisiones técnicas que se encargarían de analizar y dictaminar las propuestas presentadas por los coadyuvantes para convertirlas en propuestas preliminares, para posteriormente someterlas a la aprobación de las mesas de análisis y propuestas.⁶⁷³

C. Periodo de ejecución de trabajos y elaboración de propuestas

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

De acuerdo con los diagnósticos generales y especiales alisados durante la fase preparatoria por la Coordinación Técnica de la Convención, las diversas comisiones técnicas desarrollaron sus estudios y presentaron sus propuestas preliminares a sus correspondientes mesas de análisis y propuestas. Una vez discutidas en éstas, fueron aprobadas como propuestas ejecutivas de la Convención.⁶⁷⁴

D. Sesión plenaria de conclusiones y clausura

El periodo de conclusiones y clausura transcurrió del 26 al 31 de julio de 2004, y en él, con base en las propuestas definitivas debidamente consensuadas, se tomaron acuerdos en cuanto al contenido y forma de los preceptos que establecerían la normatividad y obligatoriedad de las resoluciones adoptadas, incluyendo las relativas a las reformas a la Constitución y a la legislación secundaria.

⁶⁷³ *Ibidem*, pp. 39 y 40; *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 19 y 20.

⁶⁷⁴ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, p. 40; *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 20-23.

Los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria fueron suscritos por los mismos convocantes, y se hicieron del conocimiento público mediante la Declaratoria a la Nación emitida el 17 de agosto de 2004, en la que se explicó la esencia de los cambios estructurales y su trascendencia, así como los compromisos asumidos por los diferentes sectores participantes para su implantación en programas a mediano y largo plazos.⁶⁷⁵

V. PROPUESTAS EJECUTIVAS

La base para concebir las diferentes alternativas de solución expresadas en las propuestas ejecutivas desarrolladas por cada una de las mesas de análisis, fue el diagnóstico proporcionado por la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria —fruto de sus trabajos preparatorios previos a la inauguración de la Convención— ampliado por el de las comisiones técnicas dependientes de cada una de dichas mesas.

Por cada uno de los temas estudiados la Convención presentó una propuesta ejecutiva planteada por la mesa correspondiente. A continuación se resumen todas ellas, precedidas por un compendio del diagnóstico general que sirvió de base para los estudios de las comisiones técnicas.

1. *Propuesta ejecutiva en materia de gasto público*

Según el diagnóstico al que llegó la Coordinación Técnica de la Primera Convención Nacional Hacendaria, el porcentaje de gasto público en México era inferior al del promedio de los países latinoamericanos y a los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos; mientras que la tasa de crecimiento de los gastos totales en los tres niveles de gobierno, tendía en promedio a ser mayor que la de los ingresos, lo que a mediano plazo repre-

⁶⁷⁵ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, pp. 40 y 41; *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 7-14.

sentaría problemas de sustentabilidad para el gasto público. Por otra parte la distribución del gasto entre los distintos ámbitos de gobierno se concentraba en el gobierno nacional por encima del promedio de los países de la mencionada organización, pero por debajo del promedio de los países iberoamericanos.

Por lo que toca al gasto público del gobierno federal, el 94% se encontraba sujeto a diversas disposiciones jurídicas con el carácter de irreducible, lo que implicaba que del gasto neto total sólo el 6% era susceptible de reasignación hacia otros programas. En lo que respecta al nivel de autonomía de las entidades federativas se observó un alto nivel de condicionamiento, supeditadas como estaban a transferencias federales que constituyan en promedio el 90% de los recursos presupuestarios estatales, y el 80% de los municipales, situación que ejercía grave presión sobre sus finanzas, ya que entre sus compromisos de gasto se encontraban funciones transferidas, respecto a las cuales la demanda de servicios se había incrementado por encima del crecimiento de las correspondientes transferencias de recursos.

Las atribuciones repartidas incluían funciones de seguridad pública, salud y educación, que eran compartidas por los distintos ámbitos de gobierno, situación que generaba confusión en la distribución formal de responsabilidades. Esta indefinición hacía necesaria la coordinación intergubernamental, conforme a la cual la ejecución de las políticas se organizaba a nivel nacional en dependencias federales, y siguiendo un esquema de descentralización la responsabilidad se distribuía entre los diferentes órdenes de gobierno, estableciendo criterios generales para el ejercicio del gasto público. Otro mecanismo de coordinación entre los ámbitos de gobierno se daba en la colaboración administrativa, la cual se formalizaba a través de la firma de convenios respecto a diferentes materias, con la diferencia de que en estos esquemas la transferencia de recursos era sólo para su ejecución.⁶⁷⁶

Con base en este diagnóstico, la Convención llegó a la conclusión de que para fortalecer el federalismo hacendario integral,

⁶⁷⁶ *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, pp. 32 y 33.

sería necesario redistribuir las competencias de gasto entre los distintos ámbitos de gobierno en relación con las principales funciones del gasto público; identificar los mecanismos para su operación; mejorar los procesos de asignación de recursos —así como la calidad y eficiencia de los procesos de su ejecución—; y finalmente, progresar en cuanto a la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas.

Al respecto propuso la Convención estrategias en materia de salud; educación; desarrollo social; seguridad pública; ciencia y tecnología; infraestructura portuaria; infraestructura carretera; desarrollo económico; desarrollo agropecuario y pesquero; infraestructura hidráulica; racionalización del empleo del agua; y finalmente, desarrollo de los esquemas de calidad, eficiencia, eficacia,⁶⁷⁷ responsabilidad y transparencia en la gestión del gasto público.

A. Salud

En materia de salud⁶⁷⁸ las estrategias planteadas fueron hacer más eficiente el ejercicio del gasto, consolidando sus mecanismos a modo de que permitieran definir qué nivel de gobierno sería el más competente para prestar el servicio, desregular su operación⁶⁷⁹ y contribuir a la reducción de asimetrías en su provisión. Para cumplir estas tácticas propuso la Convención varias acciones.

⁶⁷⁷ Entendida en relación con el ejercicio del gasto público, eficiencia significa el ejercicio del presupuesto en tiempo y forma en los términos del Decreto de Presupuesto y el calendario emitido por la Secretaría de Hacienda; en relación con la aplicación de los recursos públicos, eficacia significa lograr en el ejercicio del presupuesto el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores en los términos de las disposiciones aplicables. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, artículo 2o., fracciones VI y VII.

⁶⁷⁸ Propuesta Ejecutiva en Materia de Salud, documento original de la Mesa 1, pp. 10-16, cit. en *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 46.

⁶⁷⁹ Desregulación es la ruptura de la normatividad aplicable a diversas instituciones por la derogación de los lineamientos relativos a su funcionamiento y organización, lo que restringe el ámbito de gestión del Estado, e incrementa el

a) Reconocer la competencia exclusiva de la Federación en las responsabilidades primarias de rectoría, financiamiento y provisión de bienes públicos de orden nacional y regional —consistentes en información y conocimiento, servicios de salud a la comunidad y control sanitario—; así como definir tanto el tipo de bienes públicos necesarios para prestar el servicio, como a las personas beneficiarias. Asimismo identificar con base en consideraciones técnicas de los expertos en salud pública de la Secretaría de Salud —con la participación de sus homólogos estatales—, los bienes y servicios explícitamente comprendidos en el rubro mencionado con anterioridad; así como promover en las áreas de finanzas y salud el establecimiento de un mecanismo que permitiera que dentro del proceso presupuestario el gobierno federal interactuara con los gobiernos de las entidades.

b) Promover entre las entidades federativas —incluido el Distrito Federal—, mecanismos y reglas homogéneas en materia de gasto público en salud, así como una mayor equidad para amasar el alto grado de heterogeneidad en los niveles de desarrollo socioeconómico interno.

c) Reconocer a los estados —con participación de los municipios cuando fuera conveniente— competencia para prestar los servicios de salud consistentes en atención médica, en tanto que la responsabilidad del financiamiento de los mismos debería corresponder en forma conjunta a la Federación y a los estados. Asimismo, previendo la prestación cruzada de servicios entre varias entidades, sería necesario crear un procedimiento que permitiera efectuar compensaciones entre ellas. Para facilitar esta colaboración interestatal y la respectiva compensación, dicho sistema sería administrado por la Federación.

poder del sector privado hasta desembocar en un proceso de privatización de las entidades públicas. Manrique, Irma y López González, Teresa (coords.), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, p. 7. Otra acepción se refiere a la reducción de las facultades federales en la materia, y al concomitante incremento de las facultades de las entidades. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Federalismo*, México, Cámara de Diputados, 2009, p. 7.

d) Proponer que el fondo para la salud tuviera como objetivo tanto dar acceso a la atención médica a la población abierta, como abatir los rezagos en materia de salud, para lo cual el mecanismo de asignación de recursos debería tomar en consideración la demanda de bienes y servicios en esta materia.

e) Recoger la preocupación de las entidades federativas respecto a que las necesidades de salud requerirían de mayores recursos para su satisfacción, lo cual las ubicaría como objetivos fundamentales al momento en que pudiera incrementarse la recaudación fiscal. Al analizar el impacto que sobre las haciendas estatales había tenido la descentralización de funciones en materia de salud de acuerdo con los respectivos convenios, se destacó el hecho de que dicha descentralización no fue acompañada de los recursos suficientes para cumplir con las funciones transferidas. Se acordó recomendar a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales que en materia de salud se reforzaran los trabajos del grupo especializado en esta materia, y que se fijara un plazo para la conclusión de los mismos.⁶⁸⁰

B. Educación

En materia de educación⁶⁸¹ la estrategia planteada fue consolidar los mecanismos de gasto a modo de definir qué nivel de gobierno sería el competente para prestar el servicio, hacer más eficiente el ejercicio del gasto, desregular la operación y contribuir a la reducción de las asimetrías en la provisión del servicio. Para cumplir esta táctica sugirió la Convención las siguientes acciones.

— Establecer respecto a la educación inicial y a la educación media superior la competencia concurrente, corres-

⁶⁸⁰ Esta acción responde a una recomendación del Consejo Directivo, *ibidem*, p. 46.

⁶⁸¹ Propuesta Ejecutiva en Materia de Educación, documento original de la Mesa I, pp. 10-19; Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto, pp. 3 y 4, documento original de la Mesa VI. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 46-49.

pondiendo al gobierno federal determinar los contenidos generales, y a los gobiernos estatales los contenidos regionales. En esta materia ambos niveles de gobierno serían responsables del diseño de las políticas públicas, de la regulación, del control y de la fiscalización. La responsabilidad de proporcionar la educación básica iría extendiéndose gradualmente a los municipios capaces de desarrollar la infraestructura necesaria y de proveer el servicio. Reconociendo las heterogéneas capacidades de los gobiernos municipales, se recomendó que inicialmente estados y municipios concurrieran en la prestación del servicio.

- Repartir las funciones que realiza el sistema educativo nacional de acuerdo con las competencias de los diferentes ámbitos de gobierno, adecuando el marco jurídico que regula la prestación de bienes y servicios educativos para aplicar el esquema de distribución de atribuciones propuesto, previendo los instrumentos de gasto necesarios para cumplir con dicho modelo. La obligación de cada nivel de gobierno de aportar recursos autónomos para contribuir a la prestación de los diferentes servicios educativos se mantendría, pero también se conservarían las transferencias federales condicionadas con destino específico a los ámbitos estatal y municipal, redefiniendo los objetivos de cada uno de los fondos a través de los cuales se distribuirían, a modo de que fueran identificadas claramente como transferencias compensatorias con objeto definido. Asimismo, para poder precisar los criterios y mecanismos de asignación de los recursos tomando como punto de partida la demanda social, sería necesario reorganizar los objetivos de dichos fondos, de manera que la finalidad de cada uno de ellos quedara establecida sin posibilidad de error.

De acuerdo con lo anterior propuso la Convención que el Fondo para Educación Básica (FAETA), y lo que correspondiera del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), se integraran en un Fondo Educativo General, que tuviera como finalidad, por una

parte, otorgar servicios educativos de acuerdo con la demanda, y por la otra, contribuir a la superación de los rezagos educativos a nivel estatal y municipal.

El modelo de asignación de recursos debería apoyarse en el análisis de todo el sistema educativo nacional, enfocando tanto éste como la propuesta de distribución hacia el desarrollo de un esquema de gasto educativo nacional, basado en la demanda total de las entidades federativas y no sólo en la demanda federal transferida. El Distrito Federal debería quedar sujeto a las mismas normas que las entidades federativas.

La satisfacción de las necesidades en materia de educación requeriría de mayores recursos, lo cual las ubicaba como objetivos fundamentales en el momento en que se lograra incrementar los recursos tributarios. Se destacó en el análisis el impacto sufrido por las haciendas estatales, como consecuencia de que las funciones transferidas de acuerdo con los convenios de descentralización no se acompañaron de los recursos suficientes para cumplir con ellas.⁶⁸²

a. Educación inicial

La prestación del servicio de educación inicial sería potestativa para las entidades federativas, por lo tanto su financiamiento también lo sería.

b. Educación básica

Las fórmulas de distribución de recursos para la educación básica deberían incorporar los elementos relativos a graduali-

⁶⁸² Esta acción responde a una recomendación del Consejo Directivo. Las restantes acciones en materia de educación se localizan en las pp. 10-19 del documento original de la Mesa I, denominado Propuesta Ejecutiva en Materia de Educación; en las pp. 3 y 4 del documento original de la Mesa VI, denominado Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 46-49.

dad, esfuerzo local, cobertura, equidad social, territorialidad y calidad.

La gradualidad debería ser considerada tanto para considerar a quienes habrían de ser perjudicados o beneficiados con los cambios en los esquemas de distribución, como para establecer un periodo a mediano plazo para la aplicación de los criterios que se hubieran determinado; esto haría necesaria la coordinación entre el gobierno federal y los de las entidades federativas para acordar el programa correspondiente. Asimismo debería ser instituido un esquema compensatorio del esfuerzo local por orientar su tendencia hacia la media nacional, que sería aplicado paulatinamente en un plazo no mayor de tres años, en tanto se implantaran las reformas correspondientes.

La capacidad para satisfacer la demanda efectiva —población de 4 a 15 años, y a partir de 2008 población de 3 a 15 años— estaría constituida por los espacios educativos existentes, menos la matrícula privada; respecto a dicha capacidad también deberían tomarse en cuenta tanto la densidad como la dispersión de la población, así como la marginación social. Tocante a la calidad de la educación deberían considerarse la eficiencia terminal —la tasa de conclusión de estudios—, y el índice de aciertos en los exámenes nacionales.

Una vez incrementada la recaudación a modo de contar de manera permanente con recursos tributarios disponibles mayores a los existentes al momento de efectuarse la Convención Hacendaria, por una única vez y considerando el mencionado aumento, debería crearse un esquema compensatorio —sujeto su monto al análisis de su impacto sobre las finanzas federales y estatales— para resarcir a las entidades federativas por el monto de sus ingresos propios que conforme al proceso de federalización de la educación básica hubieran aportado.

c. Educación media superior

El esquema de financiamiento para las diversas modalidades de educación técnica y tecnológica debería estar orientado hacia

un proceso de demanda, y ser definido mediante un censo de los recursos existentes por entidad federativa, en el que el Distrito Federal quedaría incluido como cualquiera de las entidades.

Respecto a la descentralización de la educación media superior, ésta también debería ser implantada en forma gradual, promoviendo la participación equitativa de las entidades federativas en su financiamiento; en cuanto a los recursos federales destinados a ella, éstos deberían adoptar la forma de transferencias condicionadas, y no la de transferencias en coordinación; por lo que hace a su asignación y distribución, entre los elementos de la fórmula aplicable para hacerlo debería estar incluido el elemento equidad. Asimismo los esquemas de financiamiento deberían ser regularizados, y definidas las responsabilidades financieras derivadas de las negociaciones salariales en la materia.

d. Educación superior

La educación superior fue ratificada como una política de Estado, y se reiteró la exigencia de lograr que a mediano plazo el financiamiento federal destinado a ella alcanzara el 1% del Producto Interno Bruto (PIB), y que por su parte las entidades federativas aumentaran sus aportaciones a la misma de modo de que en el mismo plazo el financiamiento estatal llegara al 0.5% del PIB. Respecto a los recursos propios de las entidades (ingresos derivados de sus fuentes particulares de financiamiento y los provenientes de participaciones recibidas del gobierno federal),⁶⁸³ su participación en el financiamiento de la educación superior debería ser promovida en términos de la media nacional de inversión entre entidades federativas.

Para cerrar brechas en el financiamiento, los recursos adicionales a los subsidios ordinarios deberían ser distribuidos a las instituciones educativas con base en un modelo de asignación basado en un esquema de demanda y desempeño, que reconociera la

⁶⁸³ Previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación por el Ramo 28. Presupuesto de Egresos de la Federación, artículo 2o., fracción XV.

diferencia de costo en sus programas. La evolución de la educación superior debería orientarse hacia un esquema de eficiencia, competitividad y calidad, que vinculara de manera permanente la investigación científica que se trabaja dentro de los planteles de educación superior con la del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

C. Desarrollo social

En esta materia la estrategia planteada fue consolidar los mecanismos de gasto respecto al desarrollo social,⁶⁸⁴ a modo de que permitieran determinar qué nivel de gobierno sería el competente para prestar el servicio, hacer más eficiente el servicio del gasto, desregular la operación, y contribuir a reducir las asimetrías en la provisión del servicio a la población. Para cumplir dicha táctica la Convención propuso las acciones expuestas a continuación.

En materia de información, evaluación y coordinación de la planeación del desarrollo social nacional —en la que deberían participar los estados y sus subdivisiones políticas— se afirmó la rectoría federal en materia de combate a la pobreza, y se facultó a los gobiernos subnacionales para complementar los programas federales al respecto. Asimismo se reconoció a los municipios —teniendo en cuenta sus diferentes capacidades financieras— la facultad de participar en el mantenimiento de la infraestructura básica. Reconociendo la heterogeneidad, las diferencias estructurales y las diferencias en la capacidad de corresponsabilidad financiera —tanto entre los estados como entre los municipios—, se llegó a la conclusión de que los mecanismos de asignación de las transferencias acordadas por convenio tendrían que ser revisados.

⁶⁸⁴ Propuesta Ejecutiva en Materia de Desarrollo Social, documento original de la Mesa I, pp. 10-23; Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto, documento original de la Mesa VI, p. 4. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 49-53.

Se recomendó la creación de un Fondo para el Desarrollo Social con un Enfoque para el Desarrollo Equilibrado de las Regiones, en el que se integrarían tanto los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), como las reasignaciones presupuestales para acciones y obras destinadas a abatir el rezago en materia de infraestructura social, y a la superación de la pobreza —sin que esta propuesta llevara a afectar la proporción de recursos y distribución del FAIS que existía al momento de desarrollarse la Convención—. Dicho fondo tomaría en consideración los criterios de marginación, pobreza y desigualdad, y contaría con un mecanismo de evaluación de resultados. Este instrumento, a su vez, estaría integrado por dos subfondos: uno de infraestructura social y otro de combate a la pobreza, los cuales se describen a continuación.

a. Subfondo de Infraestructura Social (SFIS)

Este instrumento tendría los mismos objetivos, líneas de acción y recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), pero corregiría sus dos principales inconvenientes: la falta de transparencia y de rendición de cuentas por una parte, y por la otra, la existencia de incentivos perversos que estimulaban en la utilización de los recursos conductas que operaban en sentido opuesto al fin buscado al establecerlos.

Para corregir estas deficiencias, sugirió la Convención una fórmula única de distribución para repartir entre los municipios el fondo que proponía, lo que garantizaría que los que de éstos tuvieran características similares recibirían montos equivalentes. Dicha fórmula única estaría basada en la medición de las masas carenciales —de forma similar a la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal para la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que representa el Índice Global de Pobreza de un hogar—,⁶⁸⁵ y estaría acompa-

⁶⁸⁵ Artículo 34.

ñada de un mecanismo de compensación que crearía incentivos para que los estados realmente trataran de abatir las desigualdades, lo que les compensaría⁶⁸⁶ parcialmente por lo que hubieran erogado al reducir sus carencias, y flexibilizaría las etiquetas de gasto. Asimismo se propuso analizar la posibilidad de incluir la densidad de población, así como su dispersión geográfica, entre las variables de la fórmula para la distribución del Subfondo de Infraestructura Social.

El gobierno federal estaría obligado a informar con precisión, claridad y oportunidad respecto a las variables, bases de datos y mecánicas de cálculo empleadas en la fórmula de distribución utilizada para la asignación de los recursos. Toda la información relacionada con el cálculo de dicha fórmula debería ser pública, y estar apoyada en datos ya disponibles en agencias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo).

Se recomendó también el establecimiento de un patrón de erogación que definiera claramente las excepciones de gasto que no cumplieran con los objetivos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), y que diera prioridad a los rubros de acción con mayor impacto en el abatimiento de los rezagos más apremiantes, así como en la satisfacción de las necesidades y carencias más urgentes.

También deberían incluirse mecanismos que en cuanto a la transparencia y a la rendición de cuentas facilitaran que la información sobre las acciones tomadas contra el rezago en infraestructura y contra la pobreza, fuera compartida por todos los niveles de administración a cargo de ejecutar acciones de carácter social, lo que permitiría evitar la duplicación de esfuerzos, crear sinergias y evaluar los avances obtenidos. Estos ejercicios de transparencia y rendición de cuentas habrían de ser obligatorios tanto para el gobierno federal, como para los de los estados y

⁶⁸⁶ En virtud de que las etiquetas se flexibilizarían para aquellos municipios que se desempeñaran relativamente mejor que el resto, estos municipios podrían atender otro tipo de necesidades comunitarias.

municipios; y para poder garantizar el cumplimiento de las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, en la legislación habría de sancionarse la infracción a la obligación de informar sobre el uso de los recursos.

Para coadyuvar a que los gobiernos estatales y municipales implantaran mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, se establecerían —con la participación de los tres órdenes de gobierno— formatos y lineamientos para la publicación de la información, los cuales deberían ser uniformes y obligatorios en todo el país, y contendrían una serie de requisitos mínimos de información que facilitaran la transparencia y la evaluación del impacto de las transferencias. Para garantizar que la información generada fuera homogénea, oportuna y disponible, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) habría de emitir la normatividad pertinente, fijar la periodicidad de los informes, establecer formatos contables sencillos, y proporcionar los medios electrónicos que facilitaran su manejo y análisis.

Este subfondo, que sería operado por los municipios y las entidades federativas, se repartiría en los mismos términos en los que se distribuía el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) al momento de la realización de la Convención Nacional Hacendaria: 2.197% de la recaudación federal participable para los municipios y 0.303% para los estados.⁶⁸⁷

Tratándose de los municipios, se mantendría al principio el padrón de obras vigente en aquel momento, para posteriormente identificar las necesidades más apremiantes. Conforme éstas fueran abatiéndose, se abarcarían otros rubros como de acción prioritaria. En el caso de municipios —como los de las zonas metropolitanas— que en algún grado hubieran cubierto ya sus necesidades básicas, se analizaría la pertinencia de ampliar el listado de obras de urbanización. Para alcanzar mayores niveles de eficiencia en el gasto público, siempre que fueran a realizarse obras intermunicipales de impacto social, debería estimularse la asociación entre municipios. Éstos deberían estar facultados para

⁶⁸⁷ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 32.

celebrar convenios de desarrollo social con el gobierno de la entidad a la que pertenecieran, así como convenios intermunicipales aun con las subdivisiones políticas de otros estados.

Las acciones emprendidas por los estados tendrían que ajustarse a un registro similar al municipal, en el entendido de que las obras y acciones estatales deberían ser de alcance intermunicipal o regional.

Siguiendo un calendario que facilitara la planeación del gasto en inversión y obra pública, las ministraciones de este subfondo de infraestructura social se entregarían a los estados por conducto del gobierno federal, y a los municipios a través de las entidades federativas por ellos integradas. La entrega de recursos, tanto del gobierno federal a los estados como de éstos a sus municipios, tendría que ser oportuna, ágil y directa, sin que la normatividad estatal pudiera retrasar la entrega de fondos a los municipios.

Para mejorar la eficiencia del gasto sería necesario elaborar estudios sobre su impacto, implantar estrategias y mecanismos de medición del desempeño, y promover la firma de convenios en los que los estados se comprometieran a destinar los recursos obtenidos del fondo de que se trata, únicamente a la solución de sus carencias más acentuadas.

A cargo de la calificación del manejo de los fondos destinados a la política social estaría el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Sus valoraciones —en cuya elaboración participarían instituciones de investigación independientes— deberían seguir pautas metodológicas estrictas para garantizar su validez científica.

b. Subfondo de Combate a la Pobreza (SFCP)

Este instrumento tendría como objetivo disminuir la pobreza y lograr la equidad social y económica dentro de cada estado, por lo que se destinaría a acciones de superación de la pobreza, asistencia social, atención a grupos vulnerables y a otras acciones de desarrollo social enmarcadas en la Ley General de Desarrollo

Social. Este subfondo sería operado por los estados y los municipios, y su asignación se haría de acuerdo con una fórmula en la que se consideraran los criterios que en materia de marginación definieran el Consejo Nacional de Población y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Esta fórmula incluiría un mecanismo de compensación que generaría incentivos para el uso eficiente de los recursos —similar al del Subfondo de Infraestructura Social—, para así impulsar el abatimiento de la pobreza. Los recursos de este subfondo derivarían de los recursos adicionales provenientes del *incremento permanente de los ingresos tributarios*.

Este subfondo tendría cuatro líneas de acción: desarrollo de capacidades, generación de oportunidades de ingreso, formación de patrimonio y certidumbre patrimonial, y protección social contra riesgos.

- i) El desarrollo de capacidades se orientaría a superar la pobreza mediante la educación, la salud, la alimentación y el abasto; así como a través de la realización de acciones que contribuyeran a fortalecer las mencionadas con anterioridad, incluyendo la capacitación en materia de prácticas alimentarias y de medicina preventiva.
- ii) La generación de oportunidades estribaría en erradicar la pobreza a través de procedimientos que fomentaran la generación de empleos, el autoempleo y el acceso tanto al ahorro y al crédito, como a los mercados laborales y de productos.
- iii) La formación de patrimonio y la certidumbre patrimonial comprenderían la liquidación de la pobreza a través de acciones que fomentaran la adquisición de bienes propios para dar seguridad económica a la familia —incluyendo programas de vivienda y otros que facilitaran la acumulación de activos físicos y productivos—, así como de acciones que otorgaran seguridad jurídica y protegieran los derechos de propiedad a través de su formalización.

- iv) La protección social contra riesgos se basaría tanto en la creación de mecanismos de seguridad social, como en la de programas de asistencia que ayudaran a disminuir la condición de vulnerabilidad de la población desprotegida.

Las acciones que hubieran de financiarse con recursos provenientes de este fondo deberían cumplir los requisitos siguientes: disponer de un diagnóstico del conjunto de problemas que tendrían que ser atendidos; dar respuesta a las prioridades establecidas por los respectivos gobiernos estatales en sus programas de superación de la pobreza o instrumentos similares; establecer con precisión las características de la población objetivo, y especificar los mecanismos y criterios de elegibilidad de las personas o de las regiones beneficiarias; determinar las sucesivas etapas en las que las necesidades habrían de ser atendidas; aclarar con precisión —cuando por la magnitud e impacto de los programas se requiriera de la concurrencia de diversas fuentes de financiamiento— la aportación financiera que se recibiría de los distintos niveles de gobierno, de la sociedad, de las instituciones académicas, así como de los organismos de desarrollo nacional o internacional, según fuera el caso; y por último, guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y contribuir a la complementariedad de acciones en un todo bien integrado, por lo que habría de evitarse que en cuanto a su diseño, beneficios, apoyos otorgados y población objetivo, los nuevos programas que se implantaran se opusieran, duplicaran o afectaran otros programas o acciones para el desarrollo social ya instituidos por el gobierno federal.

Entre los fines de este subfondo estaría el de coordinar los esfuerzos intergubernamentales —encabezados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)— para generar líneas de pobreza oficiales con representatividad a nivel estatal, dado que las existentes al momento de desarrollarse la Convención sólo se referían al nivel nacional. Una vez que se contara con información oficial sobre la pobreza a nivel estatal, podría ser

utilizada entre otras cosas para mejorar la asignación de recursos y la evaluación del impacto de este subfondo.

Para crear sinergias⁶⁸⁸ y evitar la duplicidad de acciones, los recursos de este subfondo podrían aplicarse directamente a programas y acciones estatales y municipales para la superación de la pobreza, o bien como recursos complementarios a los esfuerzos del gobierno federal.

Los mecanismos específicos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas tendrían una estructura similar a los del Subfondo de Infraestructura Social.

D. Seguridad pública y procuración de justicia

En materia de seguridad pública y procuración de justicia,⁶⁸⁹ la estrategia planteada fue consolidar los mecanismos de gasto a modo de que permitieran definir qué nivel de gobierno sería el competente para hacer más eficiente el ejercicio del gasto y desregular la operación.

Para cumplir dicha estrategia propuso la Convención reformar los ordenamientos jurídicos en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, y readaptación social, para ajustarlos a la realidad delictiva del país, a modo de consolidar una legislación moderna y eficiente para perfeccionar la coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno, y constituir un frente común contra la criminalidad, la corrupción, y particularmente, contra la impunidad, que hiciera más eficiente la prevención del delito, de acuerdo con una nueva distinción entre delitos del fuero común y delitos de orden federal, que reconociera la concurrencia en materia de seguridad pública —plan-

⁶⁸⁸ Acrecentamiento de la posibilidad de alcanzar los efectos buscados mediante el trabajo de común acuerdo de las partes interesadas en lograrlos, que con ese propósito suman sus energías individuales.

⁶⁸⁹ Propuesta Ejecutiva en Materia de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, documento original de la Mesa I, pp. 13-20. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 53 y 54.

teada por la propia Convención— de acuerdo con los ámbitos jurisdiccionales y del tipo de delitos, estableciendo una definición clara de la concurrencia en términos de la readaptación social, dejando los penales de alta seguridad como competencia federal, y los de baja peligrosidad al ámbito estatal.

Para establecer una normatividad uniforme en todo el territorio nacional, deberían promoverse a corto plazo las reformas jurídicas necesarias para eliminar la controversia de competencias en materia de delitos de alto impacto, entre otros el secuestro, el robo de vehículos y el narcomenudeo —reconociendo a los estados facultad para combatir este último—; reformas que en materia de prevención, procuración y administración de justicia, así como de readaptación social, deberían impulsar cambios significativos y congruentes con la realidad social.

La competencia de las instancias federales para enfrentar a las organizaciones criminales que dedicadas al secuestro operan en todo el país debería ser reconocida; asimismo, los grupos de alta especialización de los institutos federales deberían ser facultados para atender la creciente incidencia del robo de mercancías en tránsito por carreteras de jurisdicción federal.

Igualmente se propuso mantener la figura de las aportaciones con un destino específico —transferencias federales condicionadas—, así como la de los recursos autónomos que cada ámbito de gobierno debería aportar para la atención de la materia en cuestión. Cuando las posibilidades fiscales lo permitieran, los recursos destinados a esta materia deberían ajustarse a los niveles que en términos reales se registraron en el ejercicio fiscal 2001.

La fórmula de distribución de recursos entre entidades federativas vigente al momento de realizarse la Convención debería ser respetada. No obstante, se recomendó revisar el destino específico de los recursos para seguridad pública y procuración de justicia, flexibilizando sus etiquetas y permitiendo su aplicación en aquellos rubros que los consejos estatales y el Consejo Nacional de Seguridad Pública consideraran pertinentes, incluyendo como un posible destino adicional el gasto de operación.

A través de los consejos estatales de seguridad pública —e incluyendo a los gobiernos municipales— las entidades federativas determinarían los porcentajes de distribución de los recursos entre las instancias municipales y estatales de seguridad pública y de procuración de justicia; así como entre los programas nacionales de seguridad pública, de procuración de justicia y para el control de drogas, especificando lo que correspondiera a los municipios por su participación en éstos.

El gobierno federal a través de las entidades federativas, y éstas, podrían realizar acuerdos específicos con los municipios para atender las necesidades de seguridad pública y de procuración de justicia, fundamentalmente en el combate a delitos de alto impacto, entre otros el narcomenudeo y el secuestro. Con la representación adecuada, el nivel municipal de gobierno debería ser incluido con voz y voto en los consejos nacional y estatales de seguridad pública.

E. Ciencia y tecnología

En materia de ciencia y tecnología⁶⁹⁰ la estrategia planteada fue consolidar los mecanismos de gasto a modo de hacer su ejercicio más eficiente y desregular la operación.

Para cumplir esta táctica propuso la Convención promover acciones de apoyo a la investigación, al desarrollo tecnológico, a la innovación, y a la divulgación científica y tecnológica; fomentar la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno en la definición de políticas y programas en la materia; y finalmente, fortalecer, partiendo de demandas específicas, el modelo orientado a la solución de los problemas nacionales y regionales prioritarios —mismo que desde 2002 venía siendo aplicado a través de los fondos mixtos (fomix)—. Asimismo, entre los fines previstos por el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento

⁶⁹⁰ Propuesta Ejecutiva en Materia de Ciencia y Tecnología, documento original de la Mesa I, pp. 8-13. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 54.

de las Entidades Federativas (PAFEE)⁶⁹¹ habría de incluirse a la ciencia y a la tecnología en sus manifestaciones de investigación, desarrollo tecnológico, innovación, y divulgación científica y tecnológica.

El proceso de descentralización de estas funciones a los estados y municipios debería ser impulsado a través de asignarles a los respectivos sistemas estatales recursos económicos etiquetados específicamente; en el contexto del reforzamiento de los sistemas estatales de ciencia y tecnología, habría de procederse a la consolidación de los ya mencionados fondos mixtos, estimulando a las entidades federativas para que a través de recursos etiquetados de manera específica, incrementaran su participación en programas y proyectos del desarrollo socioeconómico.

F. Infraestructura portuaria

En materia de infraestructura portuaria,⁶⁹² la estrategia planteada por la Convención fue consolidar los mecanismos de gasto a modo de que permitieran definir qué nivel de gobierno sería el competente para hacer más eficiente el ejercicio del gasto, y desregular la operación.

Dado que al momento de estar llevándose a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria, se encontraba en el H. Congreso de la Unión un proyecto de Ley de Navegación y Comercio Marítimo en el que se establecía una nueva definición de vías generales de comunicación acuática, y se daba a los estados competencia para atender sus aguas interiores —exceptuando las que fueran límites entre dos o más entidades, o líneas fronterizas del

⁶⁹¹ Previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo 39. Incluye saneamiento financiero, inversión en infraestructura, apoyo a los sistemas de pensiones, modernización de catastros y sistemas de recaudación. Presupuesto de Egresos de la Federación, artículo 2o., fracción XVI y anexo 10.

⁶⁹² Propuesta Ejecutiva en Materia de Infraestructura Portuaria, documento original de la Mesa I, pp. 6-10. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 55 y 56.

país con otro—, propuso la Convención adelantar esta prerrogativa mediante convenios de coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas.

Para ceder a las entidades federativas autoridad portuaria en aguas interiores, sugirió la Convención promover la creación previa de una nueva figura jurídica: la Administración Costera Integral, autónoma en su gestión operativa y financiera, cuyo órgano de gobierno estaría formado por representantes de las autoridades de los tres órdenes de gobierno vinculadas con la concesión y ubicadas en la localidad.

A la Administración Costera Integral que correspondiera serían incorporados los bienes destinados a actividades diferentes a la prestación de servicios portuarios que fueran desincorporados de las administraciones portuarias integrales. En los casos en que así se acordara, en la concesión a la Administración Costera Integral se incluirían —además de las marinas e instalaciones portuarias de uso público— los bienes en las costas y riberas vinculados con balnearios y servicios relacionados, así como las obras de ayuda a la navegación y protección playera. Para el mejoramiento de las instalaciones portuarias susceptibles de ser concesionadas a las mencionadas administraciones, se consideraría una inversión inicial con cargo al presupuesto regular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), conforme al diagnóstico, la descripción de áreas, los programas de obras, y los servicios y compromisos de mantenimiento, todos con base en el Programa Maestro de la Zona Costera de que se tratara.

La Administración Costera Integral, una sociedad mercantil bajo el control de los gobiernos municipales o estatales —o al menos con participación mayoritaria de ellos—, quedaría a cargo de prestar los servicios; de ejercer la administración, uso, aprovechamiento, explotación, y operación de los bienes de las zonas costeras y ribereñas donde estuvieran ubicados balnearios, marinas, e instalaciones portuarias cuya influencia fuera preponderantemente municipal o estatal; y de conceder a terceros el usufructo de los bienes y servicios utilizando al efecto como instrumentos

jurídicos los contratos de cesión parcial de derechos, concesión o arrendamiento.

Las concesiones de las zonas costeras y ribereñas vinculadas al ámbito de competencia de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semanart) y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), se adjudicarían de manera directa a las entidades federativas o a sus subdivisiones políticas en las que se hubieran constituido administraciones costeras integrales, y a través de éstas se procedería a descentralizar, a desconcentrar y a ceder a terceros el usufructo de los bienes y servicios con ellas relacionadas. De este modo los derechos que hubieran sido pagados al gobierno federal por concepto de concesiones y permisos, se transferirían a los estados y municipios en los que se hubieran formado dichas administraciones, por lo que de acuerdo con el convenio que se hubiera celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estados percibirían, entre otros, los ingresos por cobros por concepto de matrículas, permisos de turismo náutico, construcción y operación de muelles, embarcaderos y similares que otorgara el Estado.

Tanto los prestadores de servicios como los usuarios, se regirían por el Programa Rector de Desarrollo Litoral por Entidad Federativa, el Programa Maestro de Desarrollo de la Zona Costera, y por las Reglas de Operación establecidas por cada una de las citadas administraciones, que hubieran sido aprobadas por sus órganos de gobierno de acuerdo con las normas aplicables.

G. Infraestructura carretera

En materia de infraestructura carretera,⁶⁹³ la estrategia propuesta fue consolidar los mecanismos de gasto a modo de que permitieran definir qué nivel de gobierno sería el competente para hacer más eficiente el ejercicio del gasto y desregular la ope-

⁶⁹³ Propuesta Ejecutiva en Materia de Infraestructura Carretera, documento original de la Mesa I, pp. 14 y 15. *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, pp. 56 y 57.

ración. Para cumplir esta táctica la Convención propuso las acciones que a continuación se señalan.

Estados y municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, habrían de participar en la planeación y desarrollo de carreteras, por lo que sin que para ello existiera necesariamente coordinación con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), dentro del Programa Caminos Rurales ésta asignaría recursos de su presupuesto para la construcción y modernización de caminos por decisión estatal. Con el propósito de mejorar la aplicación de los recursos, se propuso que a través de dicha secretaría la Federación —respetando la potestad de las entidades federativas— tuviera una participación activa en la planeación de los caminos rurales que habrían de construirse, pues en todo caso lo serían de acuerdo con opiniones técnicas de enfoque regional o nacional, que por razones obvias no podrían ser contempladas por ninguna entidad federativa.

Los mecanismos de coordinación regional para el establecimiento de programas carreteros, tendrían que fortalecerse promoviendo a través de los consejos regionales de infraestructura carretera, la coordinación de los programas sectoriales del nivel federal con los respectivos programas estatales y municipales; armonizando en los distintos ámbitos de gobierno los lineamientos, la normatividad, las especificaciones y la regulación de las acciones de construcción, operación, mantenimiento y señalización, entre otras; y finalmente, compatibilizando los lineamientos de los niveles estatal y municipal con los del nivel federal. Asimismo tendrían que formularse proyectos de prestación de servicios a nivel estatal.

Aun tratándose de un proceso gradual, para acelerar la ejecución de las obras sería necesario adoptar nuevas opciones de inversión que combinaran recursos públicos y privados, por lo que la Convención propuso celebrar convenios específicos de coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno; pactar acuerdos interinstitucionales de colaboración, e incorporar a través de concesiones a la iniciativa privada.

H. Desarrollo económico

En materia de desarrollo económico⁶⁹⁴ el plan propuesto fue consolidar los mecanismos de gasto de modo que permitieran definir qué nivel de gobierno sería el competente para hacer más eficiente su ejercicio, desregular la operación, y contribuir a la reducción de las asimetrías en el desarrollo económico regional.

Para cumplir esta estrategia se planteó establecer la participación de los tres órdenes de gobierno en cuanto a la promoción de la inversión, y apoyar a los estados y a los municipios respecto a la implantación y aplicación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas, y de sus respectivos programas de mejora regulatoria. Asimismo se aconsejó promover esquemas de mejora regulatoria que incrementaran la eficiencia en el ejercicio del gasto, e igualmente impulsar y apoyar el adecuado funcionamiento de los registros públicos locales, otorgándoles competencia en materia de comercio.

También se propuso el establecimiento en los tres ámbitos de gobierno de mecanismos de planeación, programación, presupuestación y de gasto más adecuados a las necesidades de desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas —como la homologación de calendarios para ministración de recursos y la simplificación de trámites—; asimismo, estimular la competitividad de las mismas mediante una coordinación intergubernamental en materia de política de desarrollo empresarial más efectiva, que permitiera incrementar el rendimiento de los recursos utilizados al actuar de común acuerdo las autoridades implicadas.

Con el propósito de aumentar el impacto de las políticas, programas y recursos destinados al desarrollo empresarial en los ámbitos municipal, estatal y federal, recomendó la Convención establecer en cada entidad federativa un Programa de Instalación de Consejos Estatales para la Competitividad de las Micro,

⁶⁹⁴ Propuesta Ejecutiva en Materia de Desarrollo Económico, documento original de la Mesa I, pp. 16-33. *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, p. 57.

Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes). Asimismo aconsejó promover la creación de un Sistema Nacional de Financiamiento de las Mipymes, que considerara un esquema de garantías que permitiera a un creciente número de empresas ser sujeto de crédito, que incluyera programas de extensión financiera que las apoyaran para tener acceso al financiamiento en las mejores condiciones de mercado posibles, y que desarrollara más y mejores canales y productos financieros especializados en ese tipo de empresas.

I. Desarrollo agropecuario y pesquero

En materia de desarrollo agropecuario y pesquero⁶⁹⁵ la táctica propuesta fue reordenar toda la actividad y esfuerzos de los respectivos sectores, para lograr una mejor coordinación entre los diferentes ámbitos de gobierno.

Al efecto indicó la Convención que para lograr una mejor coordinación de los tres niveles de gobierno en la ejecución de los programas relativos al desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero, se requería promover los mecanismos adecuados a las necesidades particulares de los mismos; implantar la rectoría federal en materia de apoyos al campo, y al mismo tiempo otorgar competencia a los municipios respecto a los programas federalizados en materia agropecuaria; establecer una coordinación intergubernamental para el ejercicio de programas que siguieran esquemas como el del Programa Especial Concurrente —que operaba en el ámbito federal al momento de desarrollarse la Convención—, así como unificar el padrón de beneficiarios de todos los programas y compartirlo entre los tres órdenes de gobierno; finalmente, reconocer la validez plena de la firma electrónica respecto a los trámites intergubernamentales.

En cumplimiento del marco legal entonces vigente, y sin detrimento de la continuidad de los apoyos directos que ya propor-

⁶⁹⁵ Propuesta Ejecutiva en Materia de Desarrollo Rural, documento original de la Mesa I, pp. 5-8. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 57 y 58.

cionaban distintos programas—entre otros Alianza para el Campo, Apoyos Directos al Campo (Procampo),⁶⁹⁶ Empleo Temporal, Estímulos a la Productividad Ganadera (Program) y Apoyos a la Competitividad por Ramas Productivas—, para reordenar toda la actividad y todos los esfuerzos de los sectores agropecuario y pesquero, propuso la Convención una nueva estructura de cuatro grandes programas: Reversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca, Atención a Grupos y Regiones Prioritarias, y Factores Críticos.

- El Programa de Reversión Productiva buscaría fomentar la explotación intensiva —pero sustentable— de los recursos naturales, favoreciendo la multiplicidad de las actividades agropecuarias y pesqueras, dando preferencia a la reversión productiva⁶⁹⁷ y oportuna en estos sectores.
- El Programa de Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca se orientaría a desarrollar el sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor a la cadena de comercialización que culmina con el consumidor, e incrementando el retorno al productor primario.
- El Programa de Atención a Grupos y Regiones Prioritarias estaría dirigido a reorientar la operación de los programas de impulso al desarrollo rural, a fin de destinar el 70% del presupuesto total para los programas de desarrollo rural a las regiones de alta y muy alta marginación, y cuando menos el 25% de él para apoyar a los grupos de mujeres, jóvenes e indígenas.
- El Programa de Factores Críticos serviría para diseñar e implantar estrategias para la atención de problemas even-

⁶⁹⁶ Su objetivo es transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales.

⁶⁹⁷ La reversión es la adaptación de la economía o un factor de ella —en este caso la producción— para hacer frente a nuevas condiciones políticas, sociales o técnicas.

tuales: la apertura comercial a diversos productos agropecuarios prevista en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, la atención a contingencias ambientales y a distorsiones del mercado, la generación de empleos y la retención de la juventud en la fuerza laboral rural, entre otros.

Con este enfoque los recursos federales destinados al desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero operarían en su totalidad exclusivamente con cuatro reglas de operación; y al considerar conjuntamente las aportaciones complementarias de recursos estatales, las de los productores y las provenientes del financiamiento, se fortalecería al sector agropecuario, se facilitaría su inserción en el entorno de la competitividad internacional, y se estimularía el abandono de prácticas que no atienden al mercado, o que por su ineficiencia lo excluyen del mismo.

J. Manejo del agua

En materia del manejo del agua⁶⁹⁸ la estrategia propuesta por la Convención fue consolidar los mecanismos de gasto a modo de que permitieran definir qué nivel de gobierno sería el competente para hacer más eficiente el ejercicio del gasto, y desregular la operación. Para lograrlo aconsejó que previa reforma al marco constitucional y a la Ley de Aguas Nacionales, a través de convenios se buscara la colaboración en materia de infraestructura y provisión del servicio, para lo cual recomendó transferir a los estados la competencia tanto respecto a la construcción, operación y mantenimiento de las obras de protección, como a la construcción de bordos para salvaguardar centros de población y áreas productivas —obras en las que al momento de desarrollarse la Primera Convención Nacional Hacendaria no participaban las entidades federativas—, para lo cual habría de abrirse la posibili-

⁶⁹⁸ Propuesta Ejecutiva en Materia de Agua, documento original de la Mesa I, pp. 11-38. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 59 y 60.

dad de establecer acuerdos entre la Federación y los municipios, y fortalecer en el marco de ellos la fiscalización de los estados sobre la actividad municipal.

Para regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad a modo de lograr un desarrollo integral sustentable, sería necesario definir las competencias entre los órdenes de gobierno. En congruencia con la planificación del uso y manejo del agua a nivel nacional y estatal, deberían ser los municipios los que elaboraran y ejecutaran dicha planificación; una vez celebrados entre la Federación, los estados y los municipios los convenios correspondientes, la administración y custodia de las zonas federales debería quedar a cargo de las autoridades municipales. Su participación debería quedar garantizada en la Ley de Aguas Nacionales.⁶⁹⁹

Los procesos para la utilización de los recursos derivados de la infraestructura hidráulica podrían ser perfeccionados a través de una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno en la etapa de programación, así como de generar bancos de proyectos en las entidades federativas, y de incorporar esquemas de calificación para los proyectos establecidos por la Comisión Nacional del Agua.

Sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros con similares propósitos —como el Programa de Devolución de Derechos y el Programa de Modernización de Organismos Operadores—, para apoyar las acciones en materia de gestión integrada de los recursos acuíferos en el territorio nacional, la Convención propuso como mecanismo de financiamiento del gasto en materia del uso y aprovechamiento del recurso de que se trata, el desarrollo del Sistema Financiero del Agua (SFA).

Entre otros aspectos relevantes éste instrumento consideraría el incremento en la recaudación a través de esquemas tarifarios que por medio de distintos derechos y aprovechamientos

⁶⁹⁹ Incluida en el artículo 13 bis de la mencionada ley.

permitieran cubrir los costos de operación, el mantenimiento y el posterior desarrollo de nuevos proyectos, hasta lograr la autosuficiencia financiera tanto de los organismos operadores del agua como de las asociaciones de usuarios. Asimismo, como complemento de tales derechos y aprovechamientos, para financiar el desarrollo de proyectos relacionados con la infraestructura hidráulica debería preverse la emisión de títulos de deuda por parte de los estados, de los municipios y de los organismos operadores. Para lograr la autosuficiencia financiera de los organismos operadores del agua y de las asociaciones de usuarios, sería imprescindible que las dependencias de todos los niveles de gobierno se comprometieran a realizar las previsiones presupuestarias necesarias para cumplir de manera puntual con sus pagos por el uso de agua.

El Sistema Financiero del Agua sería diseñado, creado y estructurado conforme a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y a lo que en su momento determinara el reglamento correspondiente. En dicho Sistema se determinarían con claridad las distintas fuentes de financiamiento y las normas para obtener recursos de ellas; las metas que habrían de lograrse con la aplicación de los fondos así obtenidos; los criterios para la aplicación del gasto, y en su caso, para la recuperación de tales apoyos; la forma de cumplir con la obligación de rendir cuentas; y finalmente, los indicadores de gestión.

Respecto a los proyectos de alto impacto económico, productivo y social, sería preciso desarrollar alternativas que con un enfoque de sustentabilidad y administración de riesgos, impulsaran la participación tanto de los tres niveles de gobierno, como de los inversionistas-productores y de la banca comercial, por una parte a través de la celebración de contratos con las dependencias o entidades públicas involucradas en la prestación de servicios relacionados con el uso del agua, y por la otra promoviendo esquemas de participación de la iniciativa privada, en los que ésta asumiera los riesgos del proyecto y realizará las inversiones necesarias.

K. Credibilidad en la gestión de los recursos públicos

En materia de credibilidad⁷⁰⁰ la estrategia propuesta por la Convención fue orientar la gestión del gasto público de los tres niveles de gobierno siguiendo esquemas de calidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia. Para lograrlo sugirió formular planes estratégicos y operativos anuales y multianuales; establecer las bases para la operación de una red de sistemas automatizados dentro de un sistema integral de información financiera; desarrollar esquemas de administración de recursos humanos basados en niveles de competencia y desempeño, creando estructuras de incentivos individuales y colectivos con carácter selectivo; así como establecer nuevos esquemas de asignación, seguimiento y control del presupuesto, introduciendo mecanismos de medición del desempeño, e implantando procesos para la petición y rendición de cuentas.

2. Propuesta ejecutiva en materia de ingresos

La comparación de la situación de México con la de otros países respecto a sus ingresos tributarios hizo patente lo exiguo de éstos, ya que representaban tan sólo el 17.5% del Producto Interno Bruto, mientras que en Brasil representaban el 21.37%, en Alemania el 26.96%, en Estados Unidos el 28.96%, en Suiza el 32.085%, en Bélgica el 33.42%, en Austria el 33.47%, en Australia el 37.30%, y en Canadá el 39.07%. Tal situación se acentuaba si se consideraban las aportaciones para la seguridad social.

Las causas que explicaban esta insuficiencia en los ingresos fiscales se relacionaban con el deficiente diseño de las leyes tributarias, el excesivo formalismo jurídico, la incapacidad de las administraciones tributarias, la tolerancia excesiva a la economía informal, la falta de transparencia, y sobre todo, la falta de relación entre el pago de contribuciones y la provisión de servicios

⁷⁰⁰ Propuesta Ejecutiva en Materia de Procesos de Gasto Público, documento original de la Mesa I, pp. 9-15. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 60.

por parte del Estado, lo que provocaba un rechazo a pagar impuestos y por tanto un elevado índice de evasión y elusión fiscal.

Aunque no todos los estados aprovechaban en su totalidad sus posibilidades de recaudación, éstos contaban con la facultad de imponer gravámenes sobre transmisiones patrimoniales de bienes muebles, sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, sobre espectáculos públicos, sobre remuneraciones al trabajo personal no subordinado, sobre nóminas y sobre ocupación hotelera. Y asimismo, con la de establecer derechos sobre los servicios proporcionados por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, por archivo de instrumentos públicos, por autorizaciones para el ejercicio profesional y notarial, por prestaciones al ramo de transportes, por certificaciones, expediciones de constancias y otros servicios.

Por su parte, los municipios contaban con la facultad de cobrar el impuesto predial e impuestos sobre traslación de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles, sobre fraccionamientos, sobre anuncios publicitarios, sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos, y sobre prestación de servicios de hospedaje. Asimismo podían cobrar derechos por suministro de agua potable y drenaje; por servicios prestados por el registro civil; por desarrollo urbano y obras públicas; por servicios prestados por autoridades fiscales; por servicio de rastros, por corral de consejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos, y fierros para marcar ganado y magueyes; por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios; por servicios de panteones; por estacionamientos en la vía pública y de servicio público; por expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas al público; por servicios prestados por autoridades de seguridad pública; por servicios de alumbrado público; por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales.⁷⁰¹

⁷⁰¹ Código Financiero del Estado de México, cit. Cejudo González, Julio Arturo, *La recaudación de ingresos tributarios municipales: atribuciones, actividades y procesos*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 2003, pp. 20-22.

Sin embargo, en 2001 los ingresos generados por las haciendas locales representaron tan sólo el 11.3% de sus ingresos totales.

En 1979 —antes de la implantación del régimen de coordinación fiscal vigente al celebrarse la Convención— del total de los ingresos nacionales correspondió a la Federación el 78% y los estados el 22%, en tanto que los ingresos propios de los estados y de los municipios representaron el 15% de los ingresos nacionales. En 2003 correspondió a la Federación 48% de los ingresos nacionales, y a los estados el 52%; en tanto que los ingresos propios de los estados y de los municipios representaron el 7.7%.

Por consiguiente, no se trataba tanto de un problema de concentración de recursos fiscales, como de uno de centralización de facultades de política financiera que restringía el poder de tomar decisiones en cuanto al destino del gasto público local, ya que el 42% del objeto de éste se determinaba en el nivel federal, por lo que era indispensable impulsar la recaudación de ingresos propios por parte de los gobiernos locales.

En los veinticuatro años anteriores a la celebración de la Convención, los derechos y aprovechamientos sobre hidrocarburos habían fluctuado entre el 14% y el 37% del total de los ingresos federales. El promedio en el mismo periodo había sido de 24%, y como porcentaje del Producto Interno Bruto habían fluctuado del 2.12% al 6.18%. La ventaja de contar con ingresos derivados de la venta de hidrocarburos había permitido al gobierno mantener baja la carga fiscal⁷⁰² y pasar por alto las insuficiencias de

⁷⁰² En todo país económicamente diversificado y sano, el grueso de los recursos fiscales deriva de los impuestos, no de la renta petrolera —como ocurre en México, donde casi el 40% del presupuesto federal proviene de ella, todo para que los partidos políticos, el fisco federal y los fiscos locales eviten el costo político de implantar reformas tributarias. La reforma energética era ineludible porque entre 1995 y 2006 casi había desaparecido el patrimonio contable de Pemex, y su endeudamiento casi se había decuplicado; entre 1982 y 2006 la inversión propia, programable, se había reducido casi un 80%. En 2008 apenas si podía equilibrar el presupuesto y la balanza de pagos, situación que

la administración tributaria, a costa de sobreexplotar los mantos petrolíferos, lo que explicaba la dependencia de los gravámenes sobre los hidrocarburos y la sobrecarga fiscal de Pemex.

no podía sostener a largo plazo. El empobrecimiento de este organismo es atribuible no única, pero sí esencialmente, a las transferencias desproporcionadas a las finanzas públicas, ya que en los últimos diez años les transfirió el 8% del producto anual —casi el doble de la recaudación total del impuesto sobre la renta—, de modo que uno de cada tres pesos gastado por el gobierno federal y los gobiernos estatales provenían de ingresos derivados del petróleo que dejaban de ser utilizados en la exploración y desarrollo de nuevos yacimientos de petróleo y gas. La sobreexplotación de los existentes para exportar crudo, y la dependencia del extranjero respecto a la compra de gasolina y otros petroquímicos básicos, constitúa —y sigue siendo— una amenaza para la soberanía del país.

En noviembre de 2008 fue promulgada la reforma energética, constituida por la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo, la Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La reforma energética no podía restringirse a Pemex, porque había que reparar la ausencia crónica de una estrategia de desarrollo y de seguridad energéticas puesta al día en términos tecnológicos, y cuidar escrupulosamente la extracción óptima de los yacimientos para no agotarlos, como había venido sucediendo.

De acuerdo con las autoridades y el partido en el poder, se espera que la aplicación de las medidas previstas en los citados ordenamientos permitan una mayor participación privada en la industria petrolera para revertir el constante declive en la producción de crudo. Entre 2009 y 2016 Pemex irá reduciendo paulatinamente sus contribuciones al fisco y dedicando esos recursos a los procesos de prospección, fundamentalmente en aguas profundas, así como a la modernización de la paraestatal. Dichas autoridades y el partido que las apoya, confía en que los beneficios de estas medidas se harán patentes entre los tres y cinco años posteriores a su implantación. Para la tratadista, en la oposición se trata de una maniobra de las clases dirigentes: políticos y grandes empresarios, unidos para defender sus intereses creados y para fortalecer la concentración privada del capital, aunque haya inversionistas al Estado, lo que seguramente debilitará en el mediano plazo al sector público, y entregará una renta petrolera en ascenso a un puñado de intereses privados.

Conceptos de Rafael Domínguez, Germán Martínez Cázares —presidente nacional del PAN—, Lorenzo Meyer y David Ibarra durante los foros sobre la Reforma Energética.

El deficiente diseño de algunos gravámenes —especialmente el impuesto al valor agregado⁷⁰³ y el impuesto sobre la renta⁷⁰⁴

⁷⁰³ En materia del impuesto al valor agregado la gasa general es de 15%, pero existe una tasa de 0% aplicable a la enajenación de productos animales y vegetales no industrializados —salvo el hule—, y se considera que la madera en trozos y descortezada no está industrializada; de ixtle, palma y lechuguilla; de invernaderos hidropónicos y los equipos integrados a ellos; de sustancias utilizadas en la agricultura y la ganadería; así como de embarcaciones para la pesca comercial. Siempre que su venta no se efectúe al menudeo con el público en general, causa esa misma tasa la enajenación de oro, piezas de ornato, orfebrería y lingotes de oro con contenido mínimo de 80% de dicho metal. Lo mismo sucede con la comercialización de medicinas de patente, de hielo y agua no gaseosa ni compuesta —excepto cuando su presentación sea en envases menores de diez litros—, y de productos destinados a la alimentación, incluyendo la leche —pero no así las bebidas distintas de ella, el caviar, el salmón ahumado, las angulas, los saborizantes, los microencapsulados, los aditivos alimenticios y los alimentos ya preparados para su consumo—. Se sujetan a dicha tasa la prestación directa de servicios independientes a agricultores y ganaderos respecto a las actividades relacionadas con dichos giros, así como con los de captura y extracción de especies marinas y de agua dulce; también la de los servicios relativos a la molienda o trituración de maíz o de trigo, a los prestados en invernaderos hidropónicos, a los de despepite de algodón en rama, a los de pasteurización de leche, a los de sacrificio de aves de corral, y a los de reaseguro. Causan el impuesto con la misma tasa el uso o goce temporal de maquinaria y equipo en actividades agrícolas o ganaderas, a la exportación de bienes y servicios. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes, pagan el impuesto al valor agregado mediante estimativa que practiquen las autoridades fiscales respecto al valor de sus actividades (Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículos 1o., 2o., 2o.-A [fracciones I-IV], 2o.-C y 29).

⁷⁰⁴ A través de una combinación de exenciones, reducción de tasas, tratamientos especiales para diversos sectores, regímenes simplificados y facilidades administrativas, al momento de celebrarse la Convención diversos grupos de contribuyentes estaban exonerados de la aplicación de las normas generales. Aún lo están, y hay razones para que así sea. La Ley del Impuesto sobre la Renta establece tres regímenes preferentes que permiten llevar una contabilidad simplificada, utilizar métodos más sencillos para calcular el impuesto, y realizar trámites administrativos expeditos: el régimen aplicable a los pequeños contribuyentes, el régimen intermedio aplicable a las actividades empresariales realizadas por personas físicas y el régimen simplificado para las personas morales. Al primero de ellos se someten los pequeños contribuyentes: personas físicas dedicadas a actividades empresariales o a la prestación de servicios profesionales.

a cargo de las personas físicas por las numerosas exenciones y tratamientos preferentes que contienen—, la insuficiencia de las administraciones tributarias y la falta de cultura cívica puesta de manifiesto en el rechazo a la responsabilidad de pagar impuestos —una cifra cercana al 13% de los contribuyentes ni siquiera se encontraba registrada—, eran causa de evasión y elusión fiscales en todos los niveles de contribuyentes.

Especialmente difícil era el cumplimiento del impuesto sobre la renta tanto para los retenedores —especialmente para las empresas pequeñas y medianas— como para aquellos a quienes había sido retenido, pero que tenían que presentar declaración, porque el cálculo de este gravamen implicaba el manejo de muchas tarifas⁷⁰⁵ y elementos variables. Adicionalmente, conside-

les, cuyos ingresos anuales no exceden de \$2 000 000. Al régimen intermedio se sujetan los contribuyentes en las mismas circunstancias, pero que perciben ingresos anuales hasta de \$4 000 000. Al último de ellos se sujetan las personas morales que prestan el servicio de autotransporte terrestre de carga o de pasajeros; las sociedades cooperativas de autotransporte dedicadas exclusivamente a proporcionar el mismo servicio; las empresas dedicadas exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras; así como las empresas integradoras, que son las que tienen por objeto la creación, organización y desarrollo de unidades de producción de escala, micro, pequeña y mediana (Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 79-85 y 134-140).

⁷⁰⁵ Quienes hacían pagos a personas que percibían ingresos por salarios estaban obligados a retener el impuesto mensual, y para hacerlo tenían que utilizar tres tarifas: una para el cálculo del gravamen, otra para el cálculo del subsidio y una más para el cálculo del crédito, todas referidas a dicho periodo. Y a menos que el patrón presentara la declaración anual del trabajador, tenía que entregar a éste el cálculo del crédito anual para que el trabajador pudiera restarlo de su impuesto anual, del que debía deducir además el subsidio anual, calculadas las tres sumas conforme a las respectivas tarifas. Por su parte, los pequeños contribuyentes calculaban su impuesto conforme a una tarifa especial (Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 80, 80-A, 119-N, 141, 141-A y 141-B).

A partir de 2005 el procedimiento se simplificó: del salario bruto mensual los patrones deducen la exclusión general —todos los conceptos de previsión social exentos, o la cantidad de \$6 333.33, según corresponda—, y al resultado aplican una tarifa que consiste sólo de dos renglones. Para el pago del impuesto del ejercicio se deduce del salario bruto la exclusión general, o \$76 000, según el caso. Desde ese año desapareció también la tarifa aplicable a los pequeños

rando las exenciones relacionadas con los ingresos periódicos o monetizables,⁷⁰⁶ así como la existencia de tratamientos dispares entre el impuesto sobre la renta y las aportaciones de seguri-

contribuyentes, que pagan su impuesto aplicando una tasa de 2% a la diferencia entre sus ingresos y una cantidad que difiere según enajenen bienes o presten servicios (Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 113, 138 y 177).

⁷⁰⁶ Entre las percepciones que gozan de algún tipo de exención total o parcial están los ingresos que se perciben por una única vez, consistentes en las ganancias de capital obtenidas de la enajenación de acciones en bolsas de valores concesionadas en los términos de la Ley del Mercado de Valores y de la venta del inmueble que hubiera sido casa habitación del contribuyente. Estos ingresos tienen un tratamiento especial porque la ganancia se genera durante todo el tiempo en el que los bienes son poseídos, no en el año en el que se enajenan, aunque el monto de la ganancia se conoce hasta el momento en el que se dispone de dichos bienes. También están exentos algunos ingresos periódicos, entre otros los intereses pagados por las instituciones de seguros, los cubiertos por instituciones de crédito por cuentas de ahorro, o por cuentas de cheques abiertas para depositar sueldos, pensiones o depósitos de ahorro, los pagados por sociedades cooperativas de ahorro y préstamos; así como los pagados por sociedades financieras populares, siempre que los saldos promedio diarios de las cuentas no excedan de cinco salarios mínimos de la zona del Distrito Federal elevados al año. Los derechos de autor por un monto hasta de veinte salarios mínimos generales del área geográfica del contribuyente elevados al año. Las rentas prorrogadas por disposición legal en el monto que se pagaba durante la Segunda Guerra Mundial. Los ingresos obtenidos de actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas que no excedan de cuarenta veces el salario mínimo general del área correspondiente elevado al año.

Asimismo lo están los ingresos derivados de diversas prestaciones laborales distintas del salario, calculadas sobre la base del salario mínimo, siempre que no excedan de los mínimos señalados por la legislación laboral: indemnizaciones por riesgos de trabajo o enfermedades; jubilaciones, pensiones y haberes de retiro; reintegro de gastos médicos de acuerdo con la Ley del Trabajo y los respectivos contratos de trabajo; prestaciones de seguridad social y de previsión social otorgadas por las instituciones públicas de acuerdo con las respectivas leyes y los contratos de trabajo; las gratificaciones de fin de año, las primas vacacionales, y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas hasta por un monto de treinta días de salario mínimo las gratificaciones, y de quince días de salario mínimo los dos últimos conceptos. La entrega de depósitos al Infonavit, o a instituciones de seguridad social. Finalmente, los ingresos provenientes de cajas de ahorro y de fondos de ahorro establecidos por empresas, siempre que reúnan todos los requisitos legales (Ley del Impuesto sobre la Renta, artículo 109).

dad social, había falta de equidad en el tratamiento a ingresos iguales.⁷⁰⁷

Considerando lo anterior, la Convención llegó a la conclusión de que urgía emprender una reforma tributaria capaz de asegurar recursos suficientes para cubrir el gasto público con independencia de los rendimientos petroleros, una fuente de ingresos sujeta a decisiones internacionales sobre las que el país no tenía ningún control; así como fortalecer el federalismo hacendario solucionando los problemas financieros originados por lo complejo y costoso del sistema fiscal —que al facilitar la evasión y la elusión de los impuestos producía una recaudación insuficiente—, por la centralización de la política financiera apoyada en la limitación extraconstitucional de las facultades de las entidades federativas, y por la dependencia excesiva de los derechos sobre hidrocarburos que implicaba una sobrecarga fiscal para Pemex.

Al respecto propuso la Convención estrategias para restituir potestades tributarias a los gobiernos locales; para fortalecer las finanzas municipales; para hacer más eficiente la recaudación nacional, estimulando a las entidades federativas a hacerse cargo de la administración de los impuestos sobre la renta y al valor agregado a cargo de las personas físicas; para fomentar la inversión y el rendimiento de Pemex,⁷⁰⁸ para resarcir al estado de Campeche

⁷⁰⁷ *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, pp. 35-37.

⁷⁰⁸ Para situar a Pemex en los mercados internacionales en igualdad de condiciones respecto de otras empresas petroleras, es necesario reformar su régimen fiscal y corporativo a fin de mejorar su situación financiera y elevar su capacidad de inversión. Para lograrlo, y también para impulsar una mejor explotación de los recursos promoviendo una mayor participación en la inversión requerida por la industria energética, era imprescindible que el nuevo régimen aumentara la rentabilidad de la inversión en proyectos de explotación y explotación de yacimientos de potencial diferente, y que fomentara la inversión en gas natural para disminuir la actual dependencia del exterior. Con la reforma energética se pretendía estimular la competitividad del apartado productivo nacional en dos aspectos básicos: la disminución de los costos de la fuente de energía y el incremento de la calidad de dichos insumos, por una parte, y por la otra, favorecer una mejor explotación de los recursos promoviendo una mayor participación en la inversión. Nuñez Barba, Enrique y López Moguer, Ana Isabel, “Influencia

del desequilibrio generado por la falta de adecuación entre las participaciones que recibía sobre los impuestos al petróleo, y la producción que de ese hidrocarburo se lograba en su territorio; y finalmente, para impulsar la simplificación tributaria.

A. Restitución de potestades tributarias a los gobiernos locales

En materia de restitución de facultades tributarias a los estados,⁷⁰⁹ se planteó la conveniencia de otorgar a las entidades la facultad de gravar el consumo final de bienes y servicios con un impuesto local del 3%, del cual dos puntos porcentuales se destinarían a la entidad y un punto porcentual a los municipios. Para no incrementar la carga fiscal existente al momento en el que la Convención se desarrollaba, habría de crearse el espacio fiscal necesario reduciendo la tasa general del impuesto al valor agregado de 15% a 12%, y la tasa aplicable a los actos realizados en la zona fronteriza de 10% a 7%.⁷¹⁰ Este impuesto podría ser de carácter federal en su aplicación inicial, para posteriormente quedar sujeto a la jurisdicción estatal.

De la recaudación bruta obtenida por la administración del gravamen propuesto, el 80% se lo autoliquidaría la entidad, mientras que el 20% restante lo concentraría en la Federación para su redistribución a las entidades federativas. Ésta se haría de acuerdo con el coeficiente efectivo de cada entidad para efectos de la distribución del Fondo General de Participaciones establecido por la Ley de Coordinación Fiscal.⁷¹¹ Con los recursos así redistribuidos se integrarían fondos estatales para el combate a la pobreza, cuyo ejercicio, siguiendo criterios y lineamientos

de las expectativas macroeconómicas y medidas tributarias para el 2005 en la recaudación federal participable”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 140, enero de 2005, pp. 32 y 33.

⁷⁰⁹ Propuestas Ejecutivas en Materia de Ingresos, documento original de la Mesa II, pp. 5-7, 14 y 15. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 61 y 62.

⁷¹⁰ Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículos 1o. y 2o.

⁷¹¹ Artículo 2o.

establecidos con base en las prioridades estatales y municipales, sería determinado por los congresos locales, garantizando que en ningún caso los recursos pudieran ser utilizados en gasto burocrático.

A fin de compensar la afectación de la recaudación federal, se sugirió revisar tanto las tasas del impuesto al valor agregado vigentes al momento de efectuarse la multicitada Convención, como la lista de productos exentos, estableciendo mecanismos a favor de los contribuyentes de menores ingresos.

Asimismo se consideró la utilidad de establecer sobre los ingresos obtenidos por las personas físicas por concepto de actividades empresariales, salarios, honorarios profesionales, arrendamiento de inmuebles y enajenación de inmuebles, un impuesto cedular sobre la renta de carácter estatal; su base sería la misma que la del impuesto sobre la renta federal —del cual sería deducible—, y tendría una tasa única de entre 2% y 5%. El impuesto sobre salarios permitiría eliminar los impuestos locales sobre nóminas, con lo que mejoraría la competitividad de los estados.

Siguiendo las recomendaciones del Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático, en un marco de regulación federal se establecerían —gradualmente para no desalentar la inversión— derechos ecológicos estatales. Su aplicación se complementaría con un mercado de bonos para premiar a las empresas que avanzaran más rápidamente en la reducción de contaminantes, y con la exención del impuesto sobre automóviles nuevos a los vehículos híbridos.

Sin restringir la competencia del Congreso de la Unión para regular los juegos y sorteos, y sin quebrantar la necesaria homogeneidad que dicha normatividad requiere en todo el territorio nacional, se planteó la conveniencia de que existieran loterías estatales, organizadas y operadas por los gobiernos de las entidades federativas.⁷¹²

⁷¹² Esta acción es una inclusión del Consejo Directivo. *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, p. 62.

B. *Incremento en la eficiencia de la recaudación nacional*

Respecto a la necesidad de hacer más eficiente la recaudación nacional,⁷¹³ se planteó la conveniencia de establecer incentivos para que fueran las entidades las que se encargaran de la administración de los impuestos sobre la renta y al valor agregado a cargo de las personas físicas. Al efecto se sugirió invitar a las autoridades hacendarias de las entidades federativas a tomar parte en un programa optativo para mejorar la recaudación de los mencionados gravámenes, que estaría sujeto a requisitos de esfuerzo y cumplimiento. La recaudación seguiría haciéndose a través del sistema bancario, y las devoluciones seguirían siendo tramitadas por el Sistema de Administración Tributaria (SAT).

El excedente alcanzado sobre las metas predeterminadas se distribuiría entre la entidad y la Federación por mitad, de las cuales la correspondiente a esta última formaría parte de la recaudación federal participable.⁷¹⁴ De la perteneciente a cada entidad una parte se destinaría a constituir en el Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras) un fondo destinado a cubrir las cantidades que tuviera que resarcir la entidad en aquellos ejercicios en

⁷¹³ Propuestas Ejecutivas en Materia de Ingresos, documento original de la Mesa II, pp. 9 y 10. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 62.

⁷¹⁴ El Fondo General de Participaciones estaba constituido por el 20% de la recaudación federal participable obtenida por la Federación de todos sus impuestos en un ejercicio, así como de los derechos sobre extracción de petróleo, y sobre minería, una vez restadas de dicha recaudación las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluían en ella los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo; los incentivos establecidos en los convenios de colaboración administrativa; los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, y sobre automóviles nuevos, porque conforme a los convenios de colaboración administrativa las entidades percibían el 100% de lo recaudado. Tampoco sobre la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios porque sobre éste las entidades recibían ya una participación de 20% por lo que respecta a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y el 8% si se trataba de tabacos labrados; ni sobre la recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que las autoridades municipales incorporaran al Registro Federal de Contribuyentes. Ley de Coordinación Fiscal, artículos 2o., 3o.-A y 3o.-B.

los que la recaudación efectuada en su territorio fuera menor a la meta de recaudación predeterminada.

C. Fortalecimiento de las finanzas municipales

En materia del saneamiento financiero de los municipios,⁷¹⁵ aconsejó la Convención adoptar medidas para incitarlos a utilizar plenamente sus fuentes de ingresos propias —en especial el impuesto predial⁷¹⁶ y los derechos por la prestación de los servicios municipales— a modo de aprovechar íntegramente las

⁷¹⁵ Propuestas Ejecutivas en Materia de Ingresos, documento original de la Mesa II, Análisis y Propuestas: Ingresos, pp. 10 y 11. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 62-64.

⁷¹⁶ Este gravamen, que representa la principal fuente de recursos para el nivel municipal, es recaudado conforme a tasas aprobadas por los congresos locales, pero expedidas tomando en cuenta las propuestas de los ayuntamientos tanto respecto a las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones —base para el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria—, como respecto a las cuotas y tarifas aplicables a otros impuestos, derechos y a las contribuciones de mejoras. Las autoridades municipales son las encargadas de llevar los registros, de cobrar los gravámenes, de vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de imponer sanciones.

Para elevar la eficiencia en la administración de este tributo es necesario revisar los tratamientos preferentes otorgados a determinados inmuebles, porque a pesar de la disposición constitucional de que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, los estados y los municipios —salvo que sean utilizados por empresas paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público—, aún existen tratamientos especiales que eximen del pago del impuesto o lo reducen; practicar una permanente actualización de los valores catastrales —calculados conforme al valor de mercado, o de capitalización de rentas—; así como mejorar tanto los procesos de cumplimiento voluntario, como los de cobranza. Es posible que algunos municipios no cuenten con la capacidad necesaria para hacerse cargo de la administración de este gravamen, pero en general la baja recaudación se debe más a que estas jurisdicciones cubren sus necesidades de gasto con transferencias federales, por lo que las autoridades locales prefieren abstenerse de disgustar a la población de sus circunscripciones. Para estimular la actividad de las autoridades municipales, a partir de 2005 la fórmula para la distribución del Fondo de Fomento Municipal incluye el dato del impuesto predial recaudado (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

facultades que al respecto les otorga la Constitución; al efecto recomendó eliminar las exenciones de impuestos y derechos municipales establecidas a favor de los estados y de la Federación.⁷¹⁷ Sugirió también depositar directamente sus participaciones a los municipios que cumpliendo con cierto nivel de desarrollo, así lo solicitaran; reconoció la necesidad de modernizar, con apoyo de una instancia federal —fundamentalmente para buscar financiamientos— tanto los catastros, como los registros públicos de la propiedad, y los sistemas de recaudación; planteó la conveniencia de dar cabida a la reelección de los presidentes municipales⁷¹⁸ para facilitar la realización de programas de mediano plazo —como lo es la modernización del catastro—; señaló la importancia de promover la reforma constitucional necesaria para otorgar a las autoridades municipales facultades para cobrar el derecho sobre alumbrado público;⁷¹⁹ y finalmente, expuso la ventaja de

artículo 115, fracción IV, inciso a), y segundo y tercer párrafos del inciso c); Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o.-A, fracción III).

⁷¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción IV, inciso c).

⁷¹⁸ Una de las muchas posibles causas por la que el impuesto predial ha operado siempre a un nivel de recaudación muy inferior a su capacidad real, es que al no existir un servicio civil de carrera, cada vez que se elige un nuevo presidente municipal, cambian los empleados encargados de administrar el impuesto.

⁷¹⁹ Los cobros por concepto de derechos por alumbrado realizados por los municipios añadiendo —con fundamento en la autorización de la Ley del Impuesto al Valor Agregado— un porcentaje determinado por la ley local a los recibos por consumo de energía eléctrica —es decir, utilizando éste como base para determinar el monto de esos derechos—, están siendo combatidos con los éxitos ante los tribunales con base en que constituyen una inversión a una facultad exclusiva del gobierno federal, ya que la Constitución señala con este carácter la potestad de gravar la energía eléctrica. Para resolver el problema se han propuesto varias soluciones: reformar la fracción III del artículo 115 constitucional para dejar a las legislaturas locales la determinación del monto de este derecho, vinculado a la propiedad inmobiliaria —metros de frente, metros construidos, uso y destino de los predios—; modificar el artículo 73 señalando como excepción los derechos por alumbrado público con un límite máximo de 10%; y finalmente, corregir ambos artículos, éste para establecer el derecho de que se trata como excepción, y aquél para señalar un límite máximo de 5%. Estas

conceder a los municipios participación en los recursos provenientes de los excedentes petroleros.⁷²⁰

Subsistiendo la facultad de las legislaturas estatales en cuanto a revisar y aprobar las cuentas públicas municipales, y desde luego la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuesto con base en sus ingresos disponibles, se propuso la introducción parcial de la potestad tributaria municipal. Al efecto los congresos de los estados establecerían en las leyes de hacienda municipales los distintos conceptos de ingresos municipales, y también las bases normativas para el pago de las contribuciones, incluyendo los elementos de cada impuesto —base, objeto, sujeto—, de tal manera que el órgano colegiado del gobierno municipal, conforme a su propia ley de hacienda, aprobara anualmente —mediante un acuerdo de observancia general— su presupuesto de ingresos, las tasas, cuotas, tarifas, así como las tablas de valores catastrales que serían aplicables en cada ejercicio fiscal. En las mencionadas leyes de hacienda se señalarían además las hipótesis generadoras de contribuciones en cualquiera de sus modalidades, recalando la obligación de la autoridad municipal de observar los principios de proporcionalidad y equidad al ejercer esta atribución.

propuestas han sido aprobadas por la Cámara de Diputados y están turnadas a la Cámara de Senadores. También existe una solución alternativa propuesta por la Cámara de Senadores que respalda el sistema que han venido siguiendo los municipios, pues propone legitimar las contribuciones combatidas elevando a rango de norma constitucional lo que de hecho se ha venido practicando. Ley del Impuesto al Valor Agregado, artículo 42, último párrafo; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXIX, párrafo 5, inciso a). Santana Loza, Salvador, “Soluciones a la problemática de derechos por alumbrado (DAP): aspectos a considerar en la reforma hacendaria”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 97, junio de 2007, pp. 81-89.

⁷²⁰ Adicionando este concepto a los ya previstos en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, para garantizar a los municipios una participación mínima del 20% sobre lo percibido del Fondo General de Participaciones por los estados por ellos integrados, y sobre lo obtenido por la administración de los impuestos federales sobre automóviles nuevos y sobre tenencia o uso de vehículo. Acción agregada por el Consejo Directivo de la Convención Nacional Hacendaria a solicitud de la representación municipal, según consta en el documento original de la Mesa IV, p. 22. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 64.

Respecto al procedimiento administrativo, en las leyes que para tal efecto acordaran las legislaturas de los estados, deberían establecerse los principios generales de dicho sistema, garantizando los que se refieren a la igualdad, la transparencia, la audiencia, la defensa y la legalidad.

D. Fomento a la inversión en Pemex y aumento de su rendimiento

En cuanto a la conveniencia de fomentar la inversión en Pemex y a mejorar su rendimiento, propuso la Convención⁷²¹ establecer para dicha institución un nuevo régimen fiscal, así como un nuevo modelo de administración que lo colocara en igualdad de circunstancias respecto a otros contribuyentes, le brindara autonomía de gestión, y a través de certificados de aportación patrimonial, le confiriera mayor flexibilidad financiera, creando incentivos para la inversión en dicho organismo. Asimismo propuso la constitución de un nuevo esquema de Pemex que asegurara que sus recursos fueran utilizados en forma transparente y eficiente.

A juicio de la Convención el nuevo régimen fiscal debería constar de tres gravámenes: un derecho sobre extracción de hidrocarburos, un derecho ordinario sobre hidrocarburos y un derecho sobre hidrocarburos para un fondo de estabilización.

El *derecho sobre extracción de hidrocarburos* distinguiría entre la producción existente y la nueva producción, y gravaría la extracción de petróleo y gas natural conforme a la tarifa incluida en la propuesta; el *derecho ordinario sobre hidrocarburos* gravaría con una tasa de 69% la diferencia entre el valor anual del petróleo y del gas natural extraído, y las deducciones permitidas por el nuevo régimen; y finalmente, el *derecho sobre hidrocarburos para un fondo de estabilización* —sujeto a un marco jurídico estable, a una administración autónoma y al cumplimiento del principio de transparen-

⁷²¹ Propuestas Ejecutivas en Materia de Ingreso, documento original de la Mesa II, que tuvo modificaciones aprobadas por el Consejo Directivo, pp. 7-9. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 62-64.

cia— estaría destinado a ser empleado para el pago de deuda y para el desarrollo de infraestructura, en los años en los que los precios de los hidrocarburos cayeran por debajo del monto considerado para su cálculo.

La recaudación obtenida del *derecho sobre extracción de hidrocarburos* y del *derecho ordinario sobre hidrocarburos* debería formar parte de la recaudación federal participable. Sin embargo, como al momento de estar en desarrollo la multicitada Convención las entidades no participaban del derecho extraordinario entonces en vigor, se propuso que únicamente el 62% de los derechos *primero* mencionados formara parte de dicha recaudación.

Para asegurar que para fines del cálculo de la recaudación federal participable los ingresos derivados del petróleo se mantuvieran estables en términos reales respecto a los de 2005, de este año a 2008 Pemex estaría obligado a garantizar un crecimiento mínimo anual en su producción de hidrocarburos. Esta disposición sería establecida en la Ley Federal de Derechos, o en el ordenamiento jurídico en el que se estableciera el nuevo régimen fiscal de los hidrocarburos.

Adicionalmente a esta garantía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Petróleos Mexicanos, así como las entidades federativas, deberían comprometerse a estudiar de manera conjunta las implicaciones del nuevo régimen fiscal sobre el comportamiento de los ingresos excedentes o sus análogos, definiendo el impacto de Pemex en las regiones productoras, y perfeccionando los mecanismos de distribución de participaciones a las entidades federativas, la aplicación del impuesto especial sobre producción y servicios a los combustibles, y los procedimientos para verificar la adecuada aplicación del esquema fiscal.

Reconociendo la gran aportación del estado de Campeche a la producción petrolera, y que al momento de estar celebrándose la Convención las participaciones que recibía sobre los gravámenes al petróleo no guardaban proporción con el volumen que de ese hidrocarburo se extraía de su territorio, propuso dicha asamblea que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se

le otorgara un trato preferencial adecuado a esa particular circunstancia.

E. Impulso a la simplificación tributaria

En materia de simplificación tributaria⁷²² se acordó simplificar el impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas, reestructurando la tarifa y homologando su base con la de la seguridad social. Se recomendó que la nueva tarifa se estructurara en dos tramos, manteniendo libre de carga fiscal a los contribuyentes de menor ingreso, de manera que se diera una desgravación general en beneficio de hasta el 80% de los trabajadores afiliados al IMSS. Atendiendo a que una tarifa más sencilla y la exención de un grupo amplio de trabajadores requeriría ampliar la base gravable, se propuso eliminar las exenciones que constituyen ingresos recurrentes o monetizables.

Para avanzar en la simplificación tributaria se recomendó homologar las bases empleadas para el cálculo de las cuotas del IMSS y del Infonavit, con la utilizada para el cálculo del impuesto sobre la renta. Esto sería viable siempre y cuando la recaudación que se perdiera por la reestructuración de la tarifa, se recuperara al menos parcialmente por una mayor eficiencia en la administración de los impuestos.

Se propuso asimismo establecer un régimen diferente para que los comerciantes en la franja fronteriza sujetos al régimen de los pequeños contribuyentes pudieran vender mercancías de importación.

3. Propuesta ejecutiva en materia de deuda pública

De acuerdo con el diagnóstico emitido por la Coordinación Técnica, al centrarse el marco legal de la deuda pública en la

⁷²² Propuestas Ejecutivas en Materia de Ingresos, documento original de la Mesa II, pp. 11-14. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 65 y 66.

presupuestación anual, negaba la posibilidad de elaborar presupuestos multianuales, de proyectar *déficits* fiscales multianuales, y de programar inversiones multianuales. Por otra parte carecía de reglas macrofiscales para mantener el gasto y la deuda pública en una trayectoria sostenible, y también de reglas precisas para la reconducción presupuestal.⁷²³

Que los estados y los municipios tuvieran de manera favorable y sostenida acceso al financiamiento —tanto mediante crédito bancario, como mediante títulos bursátiles— ya había sido reconocido como de vital importancia, por eso en los años previos a la reunión de la Convención se había abierto a ambas jurisdicciones el acceso a fuentes de financiamiento otorgado no mediante mecanismos discrecionales, sino con base en criterios de mercado. Sin embargo, esta posibilidad no había sido aprovechada en su totalidad, porque la heterogeneidad existente en las Constituciones estatales y en otros ordenamientos jurídicos locales —así como en los criterios contables y en las normas prudentiales utilizadas—, dificultaba la evaluación precisa de los riesgos por parte de los actores en los mercados financieros, y limitaba el crecimiento del mercado de la deuda estatal y municipal.

En ausencia de una definición clara, la restricción constitucional en el sentido de emplear el crédito únicamente para financiar inversión pública productiva resultaba inaplicable; el que la Constitución omitiera señalar la posibilidad de que las entidades federativas contrajeran deuda con propósitos de canje o refinan-

⁷²³ La reconducción presupuestal es el mecanismo institucional que permite que para impedir la paralización de las actividades del Estado en caso de que al inicio de un ejercicio fiscal el presupuesto —tanto en el aspecto de ingresos como en el de gasto— no hubiera sido aprobado, con los ajustes indispensables puedan ser aplicables las disposiciones previstas en el presupuesto anterior —sea durante todo el año, o parcialmente por mes, trimestre o cuatrimestre hasta que sea aprobado en el nuevo presupuesto—, o bien las previstas en el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo. En México no existe a nivel federal, pero en Chihuahua y Zacatecas de no aprobarse el presupuesto se aplica el del ejercicio anterior durante todo el ejercicio siguiente; en Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz se prevén mecanismos de prórroga provisional

ciamiento, obstaculizaba la administración de pasivos para los estados y los municipios, limitaba la obtención de costos de financiamiento más bajos, y dificultaba la solución de los problemas de liquidez. Otro problema consistía en la gran heterogeneidad entre los distintos ordenamientos jurídicos estatales relacionados con la deuda pública, que se reflejaba también en la de los principios contables utilizados al respecto por cada administración local.

Conforme al marco regulatorio vigente al momento de desarrollarse la Convención, los gobiernos estatales instruían de manera irrevocable a la Secretaría de Hacienda para que afectara un porcentaje de sus participaciones en un fideicomiso maestro que se encargaba de pagar su deuda bancaria y sus títulos bursátiles. Entre las ventajas de este procedimiento se encontraba que los estados y los municipios eran objeto de escrutinio profesional por parte de agencias calificadoras, de bancos y de inversionistas, de tal manera que con base en elementos objetivos, el desempeño responsable de las finanzas públicas estatales y municipales podía ser premiado por el mercado con acceso a fuentes de financiamiento en mejores condiciones; e igualmente el manejo imprudente de las finanzas públicas, y la negligencia ante retos estructurales, podía ser castigado por el mercado.

Por otra parte, conforme iba consolidándose la experiencia de los estados y de los municipios como demandantes de financiamiento con base en sus fuentes tradicionales de recursos —sus participaciones en ingresos federales—, iban abriéndose oportunidades para llevar a cabo operaciones con base en sus ingresos propios: impuesto predial y derechos por el suministro de agua en el caso de los municipios, y tratándose de los estados el impuesto sobre nóminas, y las cuotas de tramos de autopistas, entre otros.

Respecto a los pasivos contingentes derivados del sistema de seguridad social —de acuerdo con el diagnóstico emitido por la Coordinación Técnica— los problemas centrales del Instituto Mexicano del Seguro Social derivaban de que las tasas de reemplazo eran muy altas —la pensión promedio era 30% superior al último salario base de pensión—; las condiciones de retiro eran muy laxas: los trabajadores podían retirarse a los 25 años de ser-

vicio con 55 años de edad —siendo éste el requisito de edad para tener acceso a la pensión completa—, o a los 28 años de servicio los hombres, y 27 las mujeres; finalmente, las aportaciones —que ascendían al 3% del salario— eran insuficientes.

En el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado,⁷²⁴ el déficit actuarial representó en 2002 el 45% del Producto Interno Bruto. En 2003 el déficit fue de 21.2 mil millones de pesos, y se estimaba que para 2006 alcanzaría los 34.9 mil millones de pesos. El déficit actuarial del sistema de pensiones de la banca de desarrollo se estimaba en 21,998 millones de pesos, de los que 11,911 millones correspondían a pensiones en curso de pago, y 10,087 millones a los empleados que laboraban en ese momento.

A nivel estatal predominaban los sistemas de beneficio definido; existía heterogeneidad entre los sistemas, pero en general los beneficios eran altos debido a que los requisitos de edad y tiempo de cotización para el retiro eran laxos; aun así eran inequitativos porque favorecían únicamente a quienes permanecían toda su vida laboral en el sistema, pues no ofrecían portabilidad de una sistema de pensiones a otro, y no eran heredables. En 2003 el pasivo contingente de los sistemas de pensiones estatales ascendió a 1,537 mil millones de pesos, lo que representó cerca del 25% del Producto Interno Bruto.

En materia de pasivos por pensiones existía además un problema adicional: a nivel federal la información era casi completa

⁷²⁴ Al momento de sesionar la Convención el fondo de pensiones del ISSSTE se formaba siguiendo un sistema de reparto, o de beneficios definidos, conforme al cual las aportaciones de las cotizaciones debían financiar las pensiones de los jubilados; pero hacia decenios que dichos organismos venían enfrentando varios déficits: un déficit actuarial importante porque con sus ingresos presentes y futuros ya no podía pagar las obligaciones pensionarias del instituto; un déficit de caja que absorbía importantes recursos presupuestales; y finalmente, un déficit en el fondo médico que en dos décadas más alcanzaría en los servicios médicos un monto equivalente al ya mencionado déficit del fondo de pensiones. Borjóquez León, César, “La nueva ley del ISSSTE y su efecto para las entidades federativas y los municipios: avance hacia la reforma hacendaria”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 97, junio de 2007, p. 140.

y confiable; pero la calidad de la información del resto de los sistemas de pensiones era heterogénea, pues no se disponía de información segura en el rubro de salud; el número de los sistemas de pensiones basados en cuentas individuales era mínimo, ya que la inmensa mayoría de ellos eran sistemas de reparto, con un déficit actuarial alto, y creciente en el tiempo; existía disparidad entre el número de derechohabientes y el costo actuarial de cada sistema, y algunos de éstos se llevaban un alto porcentaje del costo actuarial, y representaban una proporción pequeña de los derechohabientes. Esta situación representaba una presión tan fuerte sobre las finanzas públicas, que forzosamente tendría que llevar a desequilibrios macroeconómicos, por lo que corregirla era apremiante.⁷²⁵

Partiendo de este diagnóstico la Convención llegó a la conclusión de que para sanear la deuda pública era necesario mejorar su marco legal, ampliar las fuentes de financiamiento disponibles para los estados y los municipios, y plantear soluciones definitivas a los problemas originados por el sistema de pensiones de los servidores públicos vigente al momento de estar llevándose a cabo la Convención Nacional Hacendaria.

Para cumplir con esos objetivos propuso la Convención impulsar la reconducción presupuestal y la responsabilidad fiscal, diversificar la oferta financiera y facilitar el financiamiento de los gobiernos locales, armonizar los principios contables en los niveles estatal y municipal, ajustar el marco legal del financiamiento local, modificar el marco jurídico de la deuda pública del Distrito Federal dentro de una reforma integral, e implantar un sistema nacional de pensiones.

A. Impulso a la reconducción presupuestal y a la responsabilidad fiscal

Con el fin de garantizar la certidumbre presupuestal y la asignación más eficiente de recursos, se planteó la necesidad de

⁷²⁵ Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit., pp. 37-39.

adoptar reglas de reconducción presupuestal y de responsabilidad fiscal,⁷²⁶ así como la de impulsar la elaboración de planes de financiamiento de desarrollo estatales, para lo cual cada estado debería especificar los proyectos que pretendiera realizar, señalando las fuentes de ingresos con los que habrían de financiarlos. Y con el propósito de incluir en los ordenamientos legales las necesarias reglas preventivas para evitar el sobreendeudamiento, se recomendó evaluar integralmente la legislación en materia de endeudamiento público, y crear las condiciones necesarias para que los municipios pudieran tener acceso a mejores opciones de financiamiento. Asimismo se aconsejó generar un modelo de código financiero para los estados y los municipios.

Con el propósito de determinar la presión que sobre cada entidad federativa y cada municipio estaba ejerciendo el déficit actuarial de la deuda, se reconoció la urgencia de integrar en cada una de dichas jurisdicciones un sistema de registro de pensiones, ya que al momento de estar en desarrollo los trabajos de la Convención éstas no eran registradas en el total de pasivos contingentes del sector público.

B. Diversificación de la oferta financiera y simplificación del financiamiento para los estados y los municipios

En cuanto a diversificar la oferta financiera y facilitar el financiamiento local,⁷²⁷ se sugirió elaborar un manual de prácticas para la administración de la deuda local, y evaluar periódicamente —a través del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec)— el avance en su aplicación; promover

⁷²⁶ Propuestas en Materia de Deuda Pública, documento original de la Mesa III, pp. 4 y 12; Formato de Presentación de Propuestas, documento original de la Mesa V, p. 18. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 67.

⁷²⁷ Propuestas en Materia de Deuda Pública, documento original de la Mesa III, pp. 14, 36, 38, 41, 43 y 46; Colaboración y Coordinación Intergubernamentales en Materia de Deuda Pública (propuesta preliminar), Comisión Técnica núm. 4, documento original de la Mesa VI, p. 41. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 67.

ver el otorgamiento de garantías parciales para reducir el riesgo para los acreedores en general y por ende, mejorar las condiciones de acceso al crédito de las administraciones locales; e impulsar la emisión conjunta de valores municipales, lo que permitiría a dos o más municipios sumar esfuerzos para juntos tener entrada más fácilmente al mercado de capitales. Asimismo, para mejorar el desempeño financiero —y obtener con ello mejores calificaciones por parte de las agencias independientes— se aconsejó alentar la administración integral de riesgos en las entidades, estableciendo una normatividad que con el fin de aprovechar las distintas opciones que ofreciera el mercado financiero, permitiera a los gobiernos locales utilizar diferentes garantías alternativas.

Por otra parte, para poder diseñar nuevos productos en términos y condiciones financieras competitivas acordes con las necesidades de los estados y municipios, se aconsejó replantear los apoyos del Banco Nacional de Obras públicas —Banobras—; así como crear fondos de garantía líquida, definiendo las reglas de acceso a éstos de manera que los municipios fortalecieran su hacienda, y se fomentara un mayor desarrollo institucional.

C. Armonización de los principios contables en los niveles estatal y municipal

En materia de armonización de los principios contables,⁷²⁸ afirmó la Convención que a fin de garantizar la transparencia y la confiabilidad al hacer comparaciones intergubernamentales, era imprescindible hacer concordar los principios contables a nivel estatal y municipal.

D. Ajustes al marco legal

Con el fin de permitir el refinanciamiento de pasivos como uno de los propósitos de la deuda pública de los estados y muni-

⁷²⁸ Propuestas en Materia de Deuda Pública, documento original de la Mesa III, p. 7. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 68.

cipios, la Convención consideró necesario aconsejar, en cuanto toca a los ajustes al marco legal,⁷²⁹ la modificación de la Constitución federal⁷³⁰ para precisar el concepto de inversión pública productiva.

E. Reforma al marco jurídico de la deuda del Distrito Federal dentro de una reforma integral

En cuanto al marco jurídico del endeudamiento del Distrito Federal,⁷³¹ propuso la Convención realizar una revisión integral de la normatividad en esa materia, pues en su caso particular se hacía necesario que sus ordenamientos coincidieran con los de las partes integrantes de la Federación.

F. Integración de un Sistema Nacional de Pensiones

Respecto a la existencia de un Sistema Nacional de Pensiones⁷³² con base en cuentas individuales y una renta mínima ga-

⁷²⁹ *Ibidem*, p. 6.

⁷³⁰ Artículo 117, fracción VIII.

⁷³¹ Propuestas en Materia de Deuda Pública, documento original de la Mesa III, p. 13. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, p. 68.

⁷³² *Ibidem*, pp. 48, 50 y 51.

La nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (*DOF* del 31 de marzo de 2007), abre la posibilidad de crear un Sistema Nacional de Seguridad Social, pues faculta a dicho instituto para celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas o de los municipios, a fin de que los trabajadores de las dependencias y entidades de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales estatales —así como de las administraciones públicas municipales— reciban los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley. Dichas dependencias y entidades deben garantizar incondicionalmente el pago de las cuotas y aportaciones, y la suficiencia presupuestal necesaria.

La ley mencionada establece un sistema de cuentas individuales operadas por Pensionissste o por la administradora que elija el derechohabiente. Este método, con estricto manejo de reservas, impide que se transfieran recursos de un rubro a otro distinto, garantiza que cada seguro y servicio acumule los

rantizada, que para seguridad del trabajador avalara la equidad de la pensión y asegurara la portabilidad y la heredabilidad de la misma, la Convención llegó a la conclusión de que era imprescindible por una parte preparar un informe completo del estado de todos los sistemas públicos de pensiones, y por la otra establecer un mecanismo institucional para dar seguimiento a los mismos, a modo de llevar a cabo un diagnóstico integral respecto al efecto que sus pasivos producían en el presupuesto.

4. Propuesta ejecutiva en materia de patrimonio público

En materia de patrimonio público⁷³³ el diagnóstico de la Coordinación Técnica reveló una excesiva concentración de facultades en la Federación en cuanto al uso, disposición y aprovechamiento de los bienes patrimoniales de la nación, y consecuentemente una escasa participación de los gobiernos municipales y estatales en la administración y rendimiento de ellos. Además la

recursos que le corresponden para hacer frente a sus obligaciones presentes y futuras, lo que lo hace un medio eficaz para asegurar en el largo plazo la autosuficiencia financiera del sistema de pensiones. Además las cuentas individuales permiten, en caso de que trabajador cambie el empleo, trasladar los servicios y derechos del sector público al privado o viceversa. La cuenta individual está integrada por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de Fondo de Vivienda; así como de ahorro solidario. Éste consiste en que por cada peso que ahorre el trabajador, la dependencia o entidad en la que preste sus servicios aportará 3.25 pesos. Existen además los beneficios de cuota social y de pensión garantizada, consiste el primero en que financiada por el estado existe una cuota social equivalente a 5.5% del salario mínimo —igual para todos los trabajadores— que proporcionalmente favorece más a quienes tienen menores ingresos; estriba el segundo en que si la cuenta individual de un trabajador no alcanza el monto de la pensión mínima garantizada, el gobierno federal aporta la diferencia. La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículos 1o. (fracción VII), 78, 92, 100, 102 (fracción III) y 204. Borjóquez León, César, *op. cit.*, pp. 141-146.

⁷³³ El conjunto de bienes y derechos que el Estado posee a título de propietario, para afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cargo, o a la realización de sus objetivos políticos, sociales y económicos. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, p. 36.

regulación administrativa —insuficiente y en algunos casos deficiente— favorecía el manejo de registros y clasificaciones inadecuadas, y una pobre explotación de los bienes patrimoniales susceptibles de generar ingresos.

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

Considerando el esquema existente al momento de reunirse la Convención, se hacía necesario dar una mayor protección jurídica al patrimonio público,⁷³⁴ ya que no existían normas constitucionales expresas que fundamentaran por una parte la declaración, protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural, y por la otra, el derecho de los gobiernos locales a participar en la administración, no sólo de este tipo de bienes, sino de los recursos nacionales en general.⁷³⁵

Con base en este diagnóstico, la Convención llegó a la conclusión de que con el objetivo de alcanzar el grado óptimo de aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la so-

⁷³⁴ Los principios constitucionales que se refieren a la integración del patrimonio inmobiliario estatal y municipal están establecidos en el artículo 27, letra F, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La obligación de los municipios de manejar su patrimonio conforme a la ley, en el artículo 115, letra F, fracción II. La facultad de los municipios de percibir el rendimiento de los bienes que le pertenecen, en el artículo 115, letra F, fracción IV. La facultad de los municipios de administrar sus reservas territoriales, en el artículo 115, letra F, fracción V. La facultad de los municipios para realizar (*contrario sensu*) inversiones productivas, en el artículo 115, letra F, fracción VIII. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, pp. 41-49.

⁷³⁵ *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, pp. 39 y 40.

ciedad mexicana en general, era necesario identificar los problemas en su aprovechamiento, uso y disposición, para poder así establecer en los tres niveles de gobierno los criterios adecuados para mejorar su régimen jurídico. Al efecto propuso incrementar la eficiencia en la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación del patrimonio público;⁷³⁶ establecer medidas para su control contable; y finalmente, mejorar su régimen jurídico.

A. Incremento de la eficiencia en la adquisición, administración, uso, aprovechamiento, explotación y enajenación del patrimonio público

En cuanto al patrimonio público,⁷³⁷ recomendó la Convención que previo diagnóstico específico respecto a cada una de las entidades federativas y de los municipios, y a través de convenios o acuerdos con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales —en los que participarían la Secretaría de Marina, la Secretaría de Turismo y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes— asumieran dichas jurisdicciones la administración, conservación y vigilancia de la Zona Federal Marítimo Terrestre,⁷³⁸ creando con

⁷³⁶ Compuesto por bienes inmuebles y muebles, estos últimos a su vez se dividen en fungibles, que pueden ser reemplazados por otro de la misma especie, calidad y cantidad, y no fungibles, que en caso de pérdida son irrecuperables, pues no pueden ser sustituidos por otros. El conjunto de propiedades destinadas a fines de utilidad pública o para uso del público, y que a consecuencia de esta afectación son inalienables, imprescriptibles e inembargables, constituyen los bienes de dominio público. Los bienes de dominio privado no están afectos a la realización de un servicio público o a un propósito de interés general; no son utilizados por el público, sino por las dependencias gubernamentales y sus empleados, pero sirven para el buen funcionamiento de aquéllos. Con algunas restricciones dispuestas por el derecho público, su régimen jurídico básicamente es similar al que es aplicable a los bienes que pertenecen a los particulares. Sedas Ortega, C., *op. cit.*, pp. 41-49.

⁷³⁷ Propuestas Ejecutivas sobre Patrimonio Público, documento original de la Mesa IV, pp. 5-15. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 69 y 70.

⁷³⁸ Ley Federal de Derechos, artículos 194-E, 232-234. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales...*, *cit.*, pp. 338-340.

este propósito empresas mercantiles de participación estatal, municipal o mixtas —semejantes a las administraciones portuarias integrales—. Para ello, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales otorgaría a cada estado costero que lo solicitara, concesión para realizar esas actividades, quedando los recursos obtenidos destinados al desarrollo sustentable de dicha zona.

Respecto a las Áreas Naturales Protegidas y Reservas Ecológicas, a juicio de la Convención tendría que ser levantado un inventario a nivel nacional de las mismas, y con base en él, celebrar convenios entre los tres niveles de gobierno para que dichas áreas y reservas fueran administradas por el que de ellos pudiera hacerlo mejor, respetando el aspecto normativo como atribución exclusiva de la Federación.

Asimismo propuso la Convención reformar la Constitución⁷³⁹ para permitir a los estados y a los municipios tanto denunciar los terrenos presuntamente nacionales situados dentro de su jurisdicción —haciendo efectivo ante la Secretaría de la Reforma Agraria su derecho a que los mismos les fueran enajenados a título gratuito u oneroso—, como facultar a la mencionada dependencia para enajenar a los estados y municipios —igualmente a título oneroso o gratuito— los terrenos nacionales ubicados dentro de su jurisdicción, siempre y cuando éstos fueran a ser utilizados para fines de desarrollo urbano, o como reserva territorial o ecológica, teniendo preferencia dichas jurisdicciones respecto a las solicitudes de enajenación presentadas por particulares.

Para estimular el crecimiento de los puertos, terminales y marinas en beneficio de las regiones en las que estuvieran situados, propuso la Convención el desarrollo de administraciones portuarias integrales de participación estatal, municipal o mixtas, en cuyos órganos de dirección participaran efectivamente los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, para favorecer a las regiones en las que existiera infraestructura aeroportuaria, aconsejó la Convención que con intervención de los tres niveles de gobierno se procediera a constituir en los mismos términos ad-

⁷³⁹ Artículo 161.

ministraciones aeroportuarias integrales de participación estatal, municipal o mixtas.

Respecto al patrimonio cultural, la Convención planteó la necesidad de que los gobiernos estatales y municipales celebraran, a través del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), convenios de colaboración con la Secretaría de Educación Pública, a efecto de que los estados y los municipios participaran tanto en la gestión de los inmuebles históricos, artísticos y arqueológicos localizados en sus territorios, propiedad de la nación y administrados por las dependencias mencionadas, como en los recursos económicos que los mismos generaran.

La multicitada Convención, propuso asimismo, asegurar a los municipios —entre otras actividades distintas a la explotación y aprovechamiento de sus recursos naturales— el uso y aprovechamiento de su subsuelo en cuanto al tendido de cables, gasoductos y oleoductos, reconociéndoles constitucionalmente la facultad de conceder las respectivas autorizaciones y licencias.

B. Establecimiento de medidas de control contable del patrimonio público

En materia de control contable⁷⁴⁰ se aconsejó que a través de convenios de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, se homologaran conceptualmente los sistemas de identificación, registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio público, así como los de valuación y registro contable, y se promoviera una modificación al marco legal a modo de establecer —para los tres órdenes de gobierno— la obligación de aplicar de manera uniforme un sistema normativo registral y contable gubernamental para instaurar una metodología homogénea. Sin que existiera intervención o injerencia alguna respecto al uso,

⁷⁴⁰ Propuestas Ejecutivas en Materia de Patrimonio Público, documento original de la Mesa IV, pp. 16 y 17; Formato de Presentación de Propuestas, documento original de la Mesa V, pp. 20 y 21. *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, p. 70.

aprovechamiento y disposición en el manejo del patrimonio de cada uno de los órdenes de gobierno involucrados, a juicio de la Convención debería crearse una instancia representada por un órgano concentrador de la información generada por los distintos actores de la administración del patrimonio público, con la posibilidad de que en la dirección de dicho órgano concurrieran representantes de los tres niveles de gobierno.

Con la finalidad de proteger el patrimonio público y asegurar la transparencia en su uso y destino, y con el propósito de fomentar el desarrollo sustentable de las regiones en las que se encuentran situados los bienes patrimoniales a los que se ha hecho referencia,⁷⁴¹ aconsejó la Convención efectuar las adecuaciones necesarias a fin de que los municipios y los estados en los que los mismos se localicen pudieran beneficiarse de los recursos derivados de su conservación, uso y explotación. Sería asimismo necesario integrar y mantener actualizado el inventario patrimonial nacional, su registro contable y administrativo, así como su vinculación con el registro público de la propiedad, celebrando convenios de colaboración entre la Federación, los estados y los municipios, a fin de incorporar un marco jurídico estatal y municipal en materia de regulación del patrimonio, e implantar un sistema de información para su control administrativo y registro contable.

C. Mejora del régimen jurídico del patrimonio público

En materia del régimen jurídico del patrimonio público⁷⁴² propuso la Convención reformar la Constitución,⁷⁴³ para que en los términos de ley la Federación y los gobiernos de las entida-

⁷⁴¹ Apartado A de este mismo numeral.

⁷⁴² Propuestas Ejecutivas en Materia de Patrimonio Público, documento original de la Mesa IV, pp. 24-27; Propuestas para el Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales. Anteproyecto de Reforma, documento original de la Mesa VI, pp. 1-27. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 71.

⁷⁴³ Artículo 116.

des federativas y de los municipios, pudieran suscribir convenios con el fin de coordinar —mediante acuerdos administrativos— la gestión total o parcial de los bienes nacionales que en ellos se señalaran. Conforme a dichos acuerdos, el monto de los derechos y aprovechamientos derivados de dicha labor debería canalizarse a obras de desarrollo urbano y de protección del medio ambiente, realizadas dentro de las mismas circunscripciones en las que se encontraran localizados los bienes nacionales que hubieran generado esos ingresos.

Asimismo debería ser reformada la Constitución⁷⁴⁴ en el sentido de establecer la obligación de emitir una ley de coordinación que contuviera las bases del ordenamiento del patrimonio público. En los términos de la ley que al efecto expediera el Congreso de la Unión, las entidades federativas y los municipios —en el ámbito de sus respectivas competencias— participarían conjuntamente con el gobierno federal en la administración integral del patrimonio nacional. Los tres niveles de gobierno deberían contar con un registro de los bienes que integraran su patrimonio, garantizando, conforme a los preceptos de la Constitución, el derecho a la información sobre el patrimonio público. El gobierno federal, las entidades federativas y los municipios tendrían plena capacidad jurídica para adquirir y poseer los bienes necesarios para el ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes les confirieran.

Con el fin de que los tres órdenes de gobierno contaran con leyes claras y debidamente articuladas para lograr una adecuada administración del patrimonio público, conforme a la reforma constitucional aconsejada por la Convención tanto el Congreso de la Unión como los congresos locales podrían legislar en materia de bienes muebles e inmuebles, y a los ayuntamientos correspondería regular lo que a ellos concerniera. Al emitir la normatividad respectiva habrían de ser establecidas las previsiones que en materia de inventario, registro público y contabilidad fueran pertinentes.

⁷⁴⁴ Artículo 132.

5. Propuesta ejecutiva en materia de modernización y simplificación de la administración hacendaria

El diagnóstico de la Coordinación Técnica fue que al momento de llevarse a cabo la Convención, no existía unificación ni en los códigos de registro de los contribuyentes personas físicas ni en los de las sociedades, sino que para diferentes efectos se empleaban distintas claves para identificar a las mismas personas, lo que dificultaba su localización; tampoco existían mecanismos para incorporar en los registros a quienes ejercían la economía informal. La ausencia de un sistema de registro compartido por los tres ámbitos de gobierno, que permitiera contar con la información completa, precisa y actualizada sobre los contribuyentes, generaba que al no disponer de un padrón de contribuyentes confiable y actualizado, los distintos ámbitos de gobierno realizaran esfuerzos separados para integrar y actualizar los propios; que existieran deficiencias en el control de las obligaciones; que hubiera evasión y elusión fiscales; que faltara vinculación y enlace entre los sistemas de información; y finalmente, que se careciera de ésta a la hora de tomar decisiones.

Respecto a los contribuyentes, en principio la ciudadanía carecía de cultura tributaria, porque la ausencia de educación cívica la llevaba a una escasa aceptación de la responsabilidad de asumir sus obligaciones sociales, rechazo además vindicado, por una parte, en la incertidumbre sobre el destino de lo pagado por concepto de contribuciones —pues lo exiguo e ineficaz de los servicios públicos recibidos a cambio despertaban suspicacia respecto a la honestidad con la que los impuestos eran empleados—, y por la otra, en el desconocimiento de sus obligaciones o la forma de cumplir con ellas, dado lo complejo del sistema fiscal.

A nivel municipal la evasión del pago del impuesto predial y la de los derechos por el suministro de agua —principales fuentes de ingresos municipales— era superior al 40%, debido a la desactualización tanto de los padrones catastrales como de las tablas de valores catastrales, al incremento de las carteras de créditos vencidos por deficiencias en las acciones de cobranza, al escaso

nivel de servicios de orientación y asistencia a los contribuyentes, y a la falta de modernización de los sistemas de registro contable.

La ausencia de un marco jurídico suficiente y claro había favorecido la discrecionalidad en la distribución y aplicación de los recursos, porque diversas disposiciones jurídicas en materia de salud y educación habían modificado los términos de los acuerdos suscritos entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Esto había generado falta de formalidad en la transmisión jurídica de los bienes, y por tanto inseguridad en cuanto a la propiedad y al uso de los inmuebles de estos sectores, así como inequidades e insuficiencias por la falta de información y de criterios únicos para la transferencia de recursos.

Respecto a los programas de desarrollo social, la falta de un sistema de información compartida que facilitara la identificación de los beneficiarios de los programas de apoyo social —tanto los operados directamente por el gobierno federal, como los desarrollados por los gobiernos locales con recursos transferidos o reasignados—, hacía difícil evaluar su cobertura e impacto entre la población objetivo y sobre las regiones cubiertas; asimismo generaba altos costos de transacción, e impedía la equidad y la transparencia en el ejercicio de los recursos.

El que no se hubiera desarrollado una gestión gubernamental eficaz había ocasionado una falta de vinculación entre los objetivos, las metas y las estrategias establecidas con los planes de desarrollo, lo que impedía aprovechar cabalmente los recursos con los que se contaba. A esto coadyuvaba la carencia de esquemas de evaluación del desempeño de la gestión pública, la escasa transparencia y la raquítica rendición de cuentas. Al momento de celebrarse la Convención no existía un mecanismo técnico efectivo, integral, detallado, oportuno y veraz que permitiera a los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal —y a la ciudadanía en general— tener información sobre el monto total, el origen, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos gastados en el territorio nacional, lo que había disminuido la confianza de la población en la credibilidad del gobierno.

A nivel local el desconocimiento respecto a qué bienes inmuebles eran propiedad de los ayuntamientos y de los gobiernos estatales, se había traducido en una falta de regularización de su situación jurídica y en una falta de coordinación entre las áreas que tenían funciones relacionadas con el registro y control de los bienes municipales y estatales. Esto había impedido establecer un sistema de administración sobre ellos, por lo que la reglamentación y normatividad para su uso, aprovechamiento, control y resguardo era deficiente.

En materia de deuda pública el diagnóstico hizo notar la presión del déficit actuarial de los sistemas estatales y municipales de pensiones; destacó la conveniencia de revisar las posibilidades de endeudamiento del ámbito municipal, y la de analizar los posibles riesgos de insolvencia en aquellas entidades fuertemente endeudadas; así como la necesidad de mejorar la reglamentación en la materia, particularmente respecto a la legislación sobre presupuesto, contabilidad y deuda pública municipal.

Respecto al desarrollo de recursos humanos, la Coordinación Técnica encontró que por falta de instrumentos jurídicos y de políticas adecuadas, en la mayor parte de los gobiernos estatales y municipales el perfil de los servidores públicos no correspondía a los puestos en que se desempeñaban, y además se registraba una alta movilidad en ellos, lo que redundaba en bajos niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

El diagnóstico hizo notar que la excesiva y compleja normatividad, por una parte, dificultaba a los contribuyentes cumplir de manera oportuna con sus obligaciones fiscales, y por la otra, impedía que las autoridades los atendieran de manera ágil y eficaz. La deficiente información; el empleo de métodos obsoletos de atención al público, y la falta de estandarización de los requisitos y de los procedimientos —además largos y lentos—, habían producido desaliento y malestar entre los ciudadanos, provocando, entre otras conductas negativas, el incremento en la evasión y en la elusión fiscales.⁷⁴⁵

⁷⁴⁵ Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit., pp. 40-42.

Con base en las anomalías y deficiencias señaladas en el diagnóstico de la Coordinación Técnica, en materia de administración hacendaria la Convención decidió proponer que cumpliendo con los requisitos de eficiencia, eficacia, calidad y transparencia, se tomaran las estrategias y acciones necesarias para modernizar y simplificar los sistemas y procesos para administrar los ingresos, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos. Al respecto sugirió modernizar, simplificar y hacer más eficientes tanto los sistemas de recaudación, como los servicios de atención al público; actualizar los procesos presupuestarios y el ejercicio del gasto público; y finalmente, promover la profesionalización y la capacitación de los miembros del servicio civil de carrera.

A. Modernización de los sistemas de recaudación

Respecto a la modernización y a la elevación de la eficiencia en los sistemas de recaudación,⁷⁴⁶ recomendó la Convención unificar en los tres niveles de gobierno los códigos y registros de los contribuyentes personas físicas y sociedades, diseñando un programa conjunto con el Registro Nacional de Población, y haciendo obligatorio el uso de la Clave Única de Registro de Población (CURP) en todo trámite gubernamental.

También aconsejó que a fin de mantener siempre vigente el padrón de contribuyentes de todo el país, a través de un Programa de Actualización del Registro Federal de Contribuyentes —siguiendo la técnica censal en viviendas, establecimientos y ambulante— se le convirtiera en un sistema registral completo, confiable y universal, a modo de integrar una plataforma compartida para las actividades de registro. Asimismo sugirió la conveniencia de estandarizar los domicilios, y de dejar la responsabilidad de llevar el registro de los pequeños contribuyentes a las entidades federativas, condicionándoles la concesión de diversos

⁷⁴⁶ Formato de Presentación de Propuestas sobre Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria, documento original de la Mesa V, pp. 7-11. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 73.

beneficios a la regularización que de los contribuyentes hicieran en el padrón.

Por otra parte, aconsejó reglamentar la información base para la toma de decisiones tanto de los municipios y de las entidades federativas, como de la Federación, estableciendo los mecanismos necesarios para que mediante una contraseña pudieran aquellas jurisdicciones conectarse vía internet a los sistemas de información del Sistema de Administración Tributaria (SAT), y para que éste pudiera acceder a la información contenida en las diversas bases de datos locales, para de esta manera hacer viable la compatibilidad de la infraestructura informática entre los tres niveles de gobierno.

Asimismo recomendó la Comisión establecer las acciones necesarias para modernizar los sistemas de recaudación municipal; homologar el marco jurídico de la hacienda pública municipal; formular un modelo de código financiero; descentralizar el catastro a los municipios, y actualizar las tablas de valores catastrales;⁷⁴⁷ impulsar —mediante ley— un mínimo de eficiencia recaudatoria, y establecer procedimientos para verificarla; implantar programas de recuperación de cartera vencida; sistematizar el control de las obligaciones tributarias; y finalmente, adecuar las tarifas de costo operativo en materia de agua potable.

⁷⁴⁷ La aplicación efectiva de los impuestos a la propiedad raíz depende de que exista un registro exacto de los bienes que constituyen la fuente potencial de ingresos fiscales. Ese registro es el catastro, que debe reflejar en todo momento el valor comercial de los predios debidamente actualizado, cosa que en la práctica no ocurre. Con base en levantamientos catastrales que permitan conocer las características físicas y productivas de los terrenos, es posible establecer un plan económico integral respecto al uso de los mismos orientándolo hacia una mayor eficiencia. En 1975, en la Reunión de Tesoreros Generales de los Estados Coordinados con la Federación, se insistió en la necesidad de armonizar a nivel nacional el impuesto predial, lo que implicaba unificar los diversos criterios en las leyes estatales, a modo de que cualquier terreno con las mismas características tuviera igual valor independientemente de la parte del territorio nacional en el que estuviera localizado. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Imposición a la riqueza en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pp. 64 y ss.

B. Actualización de los procesos presupuestarios y del gasto público

En materia de modernización del proceso de presupuestación,⁷⁴⁸ recomendó la Convención reformar la gestión del gasto público enfocándola en los resultados, así como institucionalizar la vinculación de los objetivos, las metas y las estrategias que al respecto se establecieran con los planes de desarrollo. También sugirió crear esquemas de evaluación del desempeño de la gestión pública, y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

C. Promoción de la profesionalización y la capacitación de los integrantes del servicio civil de carrera

Respecto a la profesionalización del servicio público, sugirió la Convención⁷⁴⁹ poner énfasis en la continuidad del servicio civil de carrera, mediante la creación de una guía general para el desarrollo de un modelo de adiestramiento en los gobiernos estatales y municipales, a fin de mejorar el nivel de competencia de los recursos humanos de sus administraciones públicas.

D. Modernización y simplificación de las actividades de atención al público

En lo concerniente a la atención al público,⁷⁵⁰ recomendó la Convención crear en los tres órdenes de gobierno modelos de atención a la ciudadanía vinculados entre ellos, así como implantar a nivel estatal y municipal los métodos adecuados para la renovación y simplificación regulatoria.

⁷⁴⁸ Formato de Presentación de Propuestas sobre la Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria, documento original de la Mesa V, pp. 15 y 16. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 73.

⁷⁴⁹ *Ibidem*, p. 21. *Ibidem*, p. 74.

⁷⁵⁰ *Ibidem*, pp. 22 y 24. *Idem*.

6. *Propuesta ejecutiva en materia de colaboración y coordinación intergubernamentales*

Del diagnóstico de la Coordinación Técnica se desprendía que el sistema de distribución de participaciones vigente al momento de reunirse la Convención requería ser perfeccionado evaluando posibles alternativas para romper el efecto *suma cero*,⁷⁵¹ y para definir los criterios de repartición, ya que en la primera parte de la fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones no se consideraban elementos apropiados para incrementar las participaciones de las entidades federativas con mayores bases fiscales en los impuestos federales, y en la porción resarcitoria prevista en la segunda parte de la misma no se utilizaban variables que reflejaran con precisión el esfuerzo fiscal desarrollado por las entidades. Se infería, asimismo, la necesidad de disminuir la evasión fiscal —y así aumentar la recaudación— fortaleciendo la intervención de los gobiernos estatales y municipales, para que a partir de un apoyo más amplio y cooperativo que incorporara la colaboración horizontal se incrementara su presencia. Además el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal necesitaba una actualización congruente con la del resto de los instrumentos jurídicos que normaban dicho sistema.

⁷⁵¹ El término *suma cero* se refiere a una relación en la que el provecho o el perjuicio de unos participantes se compensa con exactitud con el perjuicio o el provecho de otros participantes, de tal modo que si de la totalidad de las ganancias de los primeros se resta la totalidad de las pérdidas de los segundos, el resultado es cero. Por el contrario, una relación en la que todos los que en ella intervienen se benefician, constituye una relación de *suma no nula*; puede suceder que no todos los que formen parte de ella obtengan el mismo rendimiento, pero aun si no hay equilibrio en la distribución de las utilidades, una relación de *suma no nula* siempre da origen a un beneficio neto. Cuanto más compleja es una relación más complicadas son las redes de interdependencia hacia el interior y hacia el exterior de ella, y mayor es el rechazo a arreglos que den por resultado situaciones en las que lo que unos ganan otros lo pierden, y la búsqueda de acuerdos en los que todos ganen. Esto se explica porque cuanto mayor es la interdependencia, el retraso de las partes interrelacionadas impide el auge general, porque éste depende del desarrollo de aquéllas. http://es.wikipedia.org/wiki/Suma_cero.

En materia de gasto público el diagnóstico hizo evidente que en las entidades federativas había desconocimiento de los procesos presupuestales respecto a los montos, características y reglas de operación del gasto federal que les era reasignado; falta de información respecto a las responsabilidades de gasto que les eran transferidas; así como deficiencias en las fuentes de información de las variables que determinaban la integración y distribución de algunos de los fondos de aportaciones federales, lo que hacía necesario avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de distribución y en la nivelación de las transferencias. También detectó que había incongruencia entre los objetivos globales y la estructura de los fondos de aportaciones.

En materia de deuda pública el diagnóstico señaló las restringidas posibilidades de recurrir al endeudamiento que la Constitución otorgaba a los estados y los municipios, así como sus patentes limitaciones de acceder al financiamiento crediticio, y la ineficiencia de los mecanismos para la bursatilización de las carteras crediticias estatales y municipales —en especial la de los bancos de desarrollo—; así como los rezagos en el marco jurídico de diferentes rubros de la deuda pública; y finalmente, la disparidad en los criterios y en la regulación de la información para el manejo de la deuda. Respecto a los sistemas de pensiones para los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios, destacó que dados sus altos pasivos contingentes su insolvencia llegaría a ser crítica en unos cuantos años.

Aunque al momento de realizarse la Convención el esquema de relaciones financieras intergubernamentales en vigor incluía ya un amplio espacio de tareas conjuntas, aún faltaba mucho por hacer para establecer un verdadero sistema de coordinación hacendaria. Al respecto el diagnóstico hizo notar que la Constitución no proveía bases expresas en las que aquél pudiera fundamentarse, y que lo que sí existía era indefinición respecto a las competencias exclusivas y concurrentes de los tres órdenes de gobierno, y un incremento de atribuciones del nivel federal a expensas de las de las entidades federativas. Tampoco establecía la

Constitución bases para considerar a los gobiernos locales como entes susceptibles de administrar el patrimonio nacional, ni para instituir un registro patrimonial en los tres ámbitos de gobierno.

Por otra parte no se contaba con un sistema integral de evaluación y fiscalización de los recursos generados por las entidades federativas y los municipios, ni con un sistema de información del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, ni con los medios para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas.⁷⁵²

Considerando todo lo anterior, la Convención propuso estrategias para construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental, que comprendiera los aspectos de ingreso, gasto, deuda y patrimonio, a modo de que coadyuvara a la cooperación entre los tres niveles de gobierno para que los procesos de presupuestación, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y en los municipios, produjeran más y mejores efectos que si hubieran sido emprendidos por cada orden de gobierno actuando por separado. Aconsejó, asimismo, reducir los costos de transacción en el sistema de la hacienda pública considerado en su conjunto, y mejorar el ejercicio del gasto público para elevar al máximo su impacto económico y social.

Al efecto sugirió la Comisión redefinir la normatividad y las fórmulas para la distribución de los fondos de participación; diseñar un nuevo sistema de colaboración administrativa en materia fiscal federal; rediseñar y fortalecer el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público; fortalecer el federalismo promoviendo la colaboración intergubernamental en materia de hacienda pública; transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente al momento de celebrarse la Convención en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; elevar a rango constitucional las bases para la distribución entre los tres niveles de gobierno de todas las materias que componen la hacienda pública; fortalecer e impulsar la

⁷⁵² *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, pp. 42-49.

transparencia, la rendición de cuentas y el esfuerzo fiscal de cada orden de gobierno; procurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos en los tres niveles gobierno; y finalmente, dar certeza jurídica a los acuerdos y resoluciones de coordinación intergubernamental en materia de hacienda pública.

A. Redefinición de la normatividad y de las fórmulas para distribuir los fondos de participación

En materia de redefinición de la normatividad y de las fórmulas de distribución de los fondos de participación,⁷⁵³ propuso la Convención reformar el esquema de partición del Fondo General de Participaciones vigente, a modo de fortalecer el componente resarcitorio del mecanismo de distribución. Para determinar la variable de población que se emplearía para repartir la primera parte de dicho fondo, aconsejó la Convención considerar el periodo de vigencia de la encuesta, conteo o censo de población —entre otras la encuesta de empleo—, así como seguir estudiando otras alternativas de medición de la población.

Asimismo sugirió que para calcular la distribución de la segunda parte del mismo, se incluyeran otras variables económicas —dinámica de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, aportaciones por entidad al Sistema de Ahorro para el Retiro, por ejemplo—, así como otras variables referidas a ingresos asignables —propios o coordinados— que reflejaran el esfuerzo fiscal desarrollado por las entidades federativas; respecto a las variables asignables para efectos de la distribución del Fondo de Fomento Municipal, aconsejó también mejorar las mediciones del esfuerzo recaudatorio.

Planteó también la Convención la necesidad de que la autoridad hacendaria federal proporcionara a las entidades federativas y a los municipios, la información periódica disponible acerca de lo que hubiera recaudado en ese lapso.

⁷⁵³ Sistema de Distribución de Participaciones Federales, documento original de la Mesa VI, pp. 39, 42-44. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 75 y 76.

También recomendó vincular las Bases Especiales de Tributación⁷⁵⁴ a la Recaudación Federal Participable. Debido a que el comportamiento económico del país, y las mejores prácticas de recaudación se habían reflejado —al momento en que se llevaba a cabo la Convención— en una tasa de crecimiento de la Recaudación Federal Participable superior a la inflación, propuso la Convención que el monto que se distribuyera por ese concepto se reexpresara como la proporción que guardaban dichas Bases respecto a la Recaudación Federal Participable calculada en 1991, actualizada hasta el momento de proceder a la distribución. Asimismo sugirió establecer un método que permitiera conocer la integración de la Recaudación Federal Participable respecto de los recursos petroleros y no petroleros, así como de los excedentes de ingresos.

También indicó la conveniencia de que se institucionalizara en alguna ley ordinaria la creación de un fondo especial que se integraría con los ingresos provenientes de la recaudación que hubiera superado la estimación contenida en la Ley de Ingresos de la Federación procedentes de impuestos; contribuciones de mejoras; derechos extraordinarios sobre extracción de petróleo, derechos adicionales sobre extracción de petróleo, y derechos sobre

⁷⁵⁴ El Fondo General de Participaciones se adiciona con un monto equivalente al 80% del impuesto sobre la renta recaudado en 1989 por las entidades federativas por concepto de bases especiales de tributación, actualizado desde el sexto mes de ese año hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. En el artículo 5o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos del 29 de diciembre de 1967, se autorizó a la Secretaría de Hacienda a efecto de que mediante reglas generales, estableciera en el ejercicio de 1968 bases para determinar el ingreso gravable en relación con el impuesto sobre la renta a cargo de contribuyentes dedicados a la agricultura, ganadería, pesca, y transporte terrestre de carga y pasajeros. Esta autorización se repitió en los artículos vigésimo sexto y vigésimo séptimo transitorios de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1983, aclarando que excepto las pequeñas y medianas empresas, a partir de 1984 deberían quedar sujetos al régimen general. Desde 1990 se sujetan al régimen simplificado a las actividades empresariales. Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2o., fracción III, párrafo tercero; Ley del Impuesto sobre la Renta, título II-A, artículos 67-67-I, y título IV, capítulo VI, sección II, artículos 119-A-119-L. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Finanzas nacionales...*, *op. cit.*, pp. 289, 290 y 342.

hidrocarburos; otras contribuciones causadas en ejercicios anteriores pendientes de liquidación o de pago; productos derivados de utilidades; así como aprovechamientos: multas, indemnizaciones y reintegros; excedente que se aplicaría una vez descontado, en su caso, el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado. Para impedir la afectación de las haciendas públicas de los distintos órdenes de gobierno, propuso mantener —por lo menos— los mismos términos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2004,⁷⁵⁵ que establecía que de esa suma se destinaría el 50% para programas y obras de infraestructura de las entidades federativas, conforme a la estructura porcentual derivada de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la última Cuenta Pública.

Recomendó reconocer, por una parte, la necesidad de incrementar la inversión en la infraestructura de Pemex, y por la otra, la de exigir a dicha institución una mayor transparencia al rendir cuentas de sus finanzas; y asimismo, la de revisar las disposiciones que regían la distribución de los recursos transferidos a los municipios en cuyo territorio se encontraban las aduanas a través de las cuales se exportaban petróleo y otras mercancías.

B. Diseño de un nuevo sistema de colaboración administrativa en materia fiscal federal

Para hacer más eficiente la gestión de los gobiernos locales respecto a los ingresos federales coordinados —y concomitante-mente lograr una mejor distribución de los mismos entre los tres niveles de gobierno— propuso la Comisión mejorar la colaboración de las entidades y los municipios en el esfuerzo fiscal del gobierno federal,⁷⁵⁶ a través de establecer tanto metas recauda-

⁷⁵⁵ Artículo 23, fracción I, inciso j); Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio 2004, artículo I, fracciones I, II, III (numerales 3-6), IV y V (numeral 2, inciso E).

⁷⁵⁶ Sistema de Distribución de Participaciones Federales, documento original de la Mesa VI, p. 39; Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Fe-

torias respecto a la cobranza de los ingresos coordinados, como incentivos adicionales para el caso de que esas metas fueran superadas; esto proporcionaría ingresos adicionales para las entidades federativas y los municipios que se esforzaran, y contribuiría a la ruptura del efecto *suma cero*.

Respecto a la colaboración administrativa en materia de los impuestos al valor agregado y sobre la renta, sugirió la Convención establecer metas de recaudación consensuadas entre las entidades federativas y sus municipios, reforzadas por un sistema de premios por eficiencia, o supresión de colaboración por inefficiencia.

Para estimular la actuación de las entidades federativas en el combate a la evasión y a la elusión fiscales, y aumentar sus ingresos, propuso la Convención que respecto al ejercicio de las facultades de comprobación del cumplimiento de las obligaciones relativas al impuesto al valor agregado, al impuesto sobre la renta, al impuesto especial sobre producción y servicios, y al impuesto al activo (abrogado en 2008), se uniformaran los incentivos incrementándolos al 100% de los ingresos efectivamente recaudados.

También aconsejó la Convención reformar la Ley de Coordinación Fiscal⁷⁵⁷ en el sentido de autorizar que los convenios de coordinación en materia de administración de ingresos comprendieran —cuando así se pactara expresamente— el ejercicio por parte de las autoridades estatales o municipales de las funciones de registro federal de contribuyentes, administración, recaudación, comprobación, defensa del interés fiscal e intervención en juicio. Asimismo, adicionar el Código Fiscal de la Federación⁷⁵⁸ a efecto de que en ejercicio de las funciones derivadas de la administración de ingresos federales, las autoridades locales pudieran intervenir en juicio, e incluso comparecer en el procedimiento relativo al recurso de revisión.

deral, documento original de la Mesa VI, pp. 13-24 y 29-31. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 76-79.

⁷⁵⁷ Artículo 13.

⁷⁵⁸ Artículos 198 y 248.

Propuso la Convención sustituir el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal vigente en el momento en que sus trabajos se desarrollaban, por un convenio-marco que comprendiera todas las posibles materias de colaboración entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas —y en su caso, con los municipales—, así como su regulación general; en este convenio se establecerían las bases generales conforme a las cuales las funciones habrían de delegarse, toda vez que la regulación específica quedaría en los anexos. Las materias genéricas que cubriría el nuevo convenio de colaboración serían la administración de impuestos y derechos, la recaudación y cobro de multas federales no fiscales, y el ejercicio de facultades específicas concedidas por las leyes federales a las autoridades fiscales de la Federación.

a. Impuesto al valor agregado

Para fortalecer la colaboración horizontal entre las entidades federativas en materia del impuesto al valor agregado,⁷⁵⁹ recomendó la Convención que mediante un proceso gradual cuidadosamente diseñado, se ampliara la cobertura de la colaboración administrativa hasta incluir la administración integral del gravamen por parte de ellas; al efecto aconsejó iniciar un proceso de análisis para que en un plazo aproximado de cinco años, fuera

⁷⁵⁹ Grava la enajenación de bienes, el otorgamiento del uso o goce temporal de ellos, la prestación de servicios independientes, y la importación de unos y otros. Las personas físicas o morales que en territorio nacional realicen los actos o actividades que constituyen el objeto del impuesto, están obligadas a retenerlo trasladándolo en forma expresa y por separado a quienes adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios; así como a pagar en las oficina, autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que les hubiera sido trasladado, o el que hubieran pagado por la importación de los bienes y de los servicios. Por ser un impuesto al consumo y no un impuesto al ingreso, la carga del tributo recae sobre el consumidor final y no sobre el vendedor o el prestador del servicio, aunque sean estas personas las que materialmente hacen el pago a las autoridades fiscales (artículo 1o.).

posible transferir la administración total de dicho tributo a esas jurisdicciones. La delegación de funciones incluiría a todos los contribuyentes, con las únicas excepciones del impuesto que recayera sobre las operaciones de Pemex y las relativas al comercio exterior. Con participación de las entidades, la normatividad seguiría estando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los requisitos que para garantizar una administración eficiente deberían satisfacer las entidades federativas serían determinados por el Servicio de Administración Tributaria, y aprobados por su Consejo de Administración. En todo caso la colaboración en esta materia sería voluntaria para las entidades.

Las funciones de administración incluirían las relativas a asistencia al contribuyente, inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, recepción de pagos, devoluciones, control de obligaciones y control de créditos, notificación y cobranza, autorización de pago a plazos o en parcialidades en los términos previstos en el Código Fiscal de la Federación, y calificación y autorización de garantías del interés fiscal. Las funciones de fiscalización abarcarián la programación de actos de fiscalización, la determinación de las contribuciones omitidas y la imposición de sanciones.

Las funciones jurídicas comprenderían —previa reforma al Código Fiscal de la Federación⁷⁶⁰— la resolución de consultas y de recursos administrativos; las atribuciones para hacer efectivas las garantías del interés fiscal; la comparecencia en juicio respecto de las resoluciones emitidas por las entidades —incluso en materia de amparo directo—; y finalmente, el recurso de revisión ante los tribunales colegiados de circuito.

Las metas recaudatorias para las entidades federativas se establecerían con base en el monto percibido en el año inmediato anterior a aquél para el que se hiciera el cálculo, actualizado con el crecimiento del Producto Interno Bruto del año del que se tratará —deducido de la estimación prevista en los Criterios Generales de Política Económica emitidos por el Ejecutivo Federal—, ajustado con el crecimiento del Producto Interno Bruto realmen-

⁷⁶⁰ Artículo 198, fracción III.

te obtenido. En caso de que hubiera excedente sobre la meta recaudatoria los estados se autoliquidarían el 50% de lo ingresado, pero a la entidad que por dos años consecutivos no la hubiera alcanzado, le sería retirada la colaboración administrativa.

b. Impuesto sobre la renta

En materia del impuesto sobre la renta la Convención recomendó la delegación gradual de funciones a las entidades federativas respecto a los régimenes aplicables a las personas físicas que obtuvieran ingresos por actividades profesionales y empresariales —incluidas las sujetas al régimen intermedio y al de pequeños contribuyentes—, por arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles, por enajenación de bienes, por adquisición de bienes, por intereses, por obtención de premios, por dividendos y en general por ganancias distribuidas por personas morales, y por los demás ingresos obtenidos por personas físicas —a excepción de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado—⁷⁶¹ estaría abierta para las entidades con capacidad para actuar eficientemente, y que tuvieran la voluntad de colaborar. Excepto en aquellas materias respecto a las cuales el incentivo económico estuviera determinado por ley, o cuando de acuerdo con los convenios vigentes el incentivo fuera mayor —como en el caso de los pequeños contribuyentes—, a las entidades que desearan sumarse a este esfuerzo de cooperación se les otorgaría un incentivo económico equivalente al 50% de la recaudación obtenida por concepto de impuestos, actualización y recargos; tratándose de multas y gastos de ejecución, las entidades percibirían el 100% de lo cobrado.

La operación del Registro Federal de Contribuyentes se incluiría en el esquema de colaboración administrativa para las entidades con la infraestructura tecnológica suficiente para de-

⁷⁶¹ Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, artículos 106-178.

sarrollar esa función. La incorporación de los municipios a este esquema se haría en forma gradual y casuísticamente de acuerdo con sus capacidades, mismas que serían calificadas por la entidad federativa de la que formaran parte.

Las metas anuales de crecimiento en la recaudación serían establecidas de común acuerdo entre las entidades federativas y la Federación; y con el fin de evitar su incumplimiento reiterado —y con ello la afectación de los ingresos de todas las entidades federativas y del propio gobierno federal— debería ser establecido un mecanismo de sanción.

Para elevar el nivel de cumplimiento oportuno y correcto por parte de los contribuyentes y así aumentar la recaudación, a través de la firma de convenios de colaboración con sus respectivos gobiernos estatales, los municipios que tuvieran capacidad suficiente y desearan hacerlo, podrían administrar totalmente el impuesto aplicable a los pequeños contribuyentes del impuesto sobre la renta, con la posibilidad, en caso de incumplimiento, de que fueran privados de esta facultad.

Los contribuyentes presentarían sus declaraciones y harían el pago total de su impuesto en la entidad federativa correspondiente a su domicilio fiscal, considerando las retenciones que les hubieran sido efectuadas por obligaciones fiscales incurridas en otras entidades federativas.

c. Impuesto especial sobre producción y servicios

Respecto al impuesto especial sobre producción y servicios,⁷⁶² la Convención propuso que la planeación, programación, nor-

⁷⁶² Se aplica a la importación definitiva y a la enajenación en territorio nacional, de bienes cuyo consumo o utilización tienen características particulares que por una parte requieren de una normatividad especial, y que por la otra permiten establecer una mayor carga fiscal que la prevista respecto a la enajenación de los bienes y a la prestación de los servicios objeto del impuesto al valor agregado, al cual complementa. El impuesto se causa por la enajenación o importación de refrescos, bebidas hidratantes y rehidratantes, así como de

matividad y evaluación de las labores relacionadas con su administración fueran acordadas conjuntamente por la Secretaría de Hacienda y las entidades federativas.

d. Impuesto al activo de las empresas

Respecto al modelo de colaboración en materia del impuesto al activo de las empresas,⁷⁶³ propuso la Convención la misma estrategia señalada en el inciso anterior.

concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores para obtener las mencionadas bebidas, o para preparar refrescos de los que se expenden en envases abiertos utilizando aparatos automáticos, eléctricos o mecánicos; de bebidas con contenido alcohólico y cerveza; de alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables; de gasolinas y diesel; así como de cigarros, puros, y otros tabacos labrados. También se aplica este gravamen a la prestación de los servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución con motivo de la enajenación de los productos ya señalados. Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, artículos 1o. y 2o.

⁷⁶³ Establecido en 1989 con el propósito de recuperar el pago omitido por empresas que por años no habían declarado utilidades sujetas al impuesto sobre la renta, pero que se mantenían en el mercado y que hacían inversiones muy superiores a las que con sus ingresos manifestados podían haber hecho. El impuesto al activo de las empresas, abrogado en 2008, fue un gravamen a la riqueza —consistente en una tasa de 1.8% aplicable sobre el valor del activo— complementario del impuesto sobre la renta, originalmente acredititable contra éste, y después el uno contra el otro, que por lo tanto era cubierto sólo por quienes eludían el pago del impuesto sobre la renta.

En ese mismo año de 2008, como complementario del impuesto sobre la renta fue establecido un gravamen base consumo sobre flujos de efectivo, que por lo mismo no reconoce efecto fiscal alguno al pago de los factores de la producción, como salarios e intereses. Los sujetos al impuesto empresarial a tasa única, aplicable tanto a personas físicas como morales residentes en el territorio nacional, están obligados a pagar una cantidad equivalente a la diferencia entre el impuesto sobre la renta y el gravamen del que se trata. Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz (coord.), *Derecho financiero*, McGraw Hill, 1997 [serie: Panorama del derecho en México], pp. 110-115; Ley del Impuesto al Activo de las Empresas, artículos 8o.-A y 9o.; Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, artículos 1o., 5o., 11, 12 y 15.

e. Impuesto sobre tenencia y uso de vehículos

Respecto del gravamen sobre tenencia y uso de vehículos, la Convención recomendó la modificación tanto de la Ley de Coordinación Fiscal, como de la Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos,⁷⁶⁴ en el sentido de establecer la colaboración de los municipios en las labores de verificación y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales relativas a este tributo, como condición para participar en el producto de su recaudación.

Asimismo, para otorgar a las entidades la facultad de cobrar el impuesto de que se trata por los vehículos que en forma permanente circularan en sus jurisdicciones con placas expedidas en otras demarcaciones, propuso la Convención permitir la celebración de convenios de colaboración administrativa entre las entidades implicadas.

f. Comercio exterior

Respecto a las facultades de comprobación relacionadas con el comercio exterior,⁷⁶⁵ aconsejó la Convención que fuera institui-

⁷⁶⁴ Grava con diversas tasas la propiedad tanto de los vehículos de transporte terrestre, como la de los transportes aéreos y acuáticos. Los primeros se refieren a los automóviles, concepto que incluye a éstos, y a los omnibus, camiones y tractores no agrícolas tipo quinta rueda. Son sujetos del impuesto las personas físicas o morales tenedoras o usuarias de los vehículos, y se presume que los propietarios lo son. Por requerirse el registro de los automóviles ante las correspondientes autoridades de tránsito —lo que hace que el propietario sea fácilmente identificable—, su administración es relativamente sencilla. Tratándose de automóviles el impuesto decrece hasta ser de 0% para los que rebasen los diez años de antigüedad (Ley del Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos, artículos 10., 50. y 11-13).

⁷⁶⁵ La entrada al territorio nacional, y la salida del mismo de mercaderías y de los medios en los que se transportan o conducen, así como el despacho aduanero y los hechos o actos que derivan de éste o de dicho tránsito, debe hacerse conforme a la Ley Aduanera, que junto con la Ley General de Impuestos a la Exportación y la Ley General de Impuestos a la Importación, establece los

da la colaboración horizontal, y que se asegurara la participación operativa conjunta de los tres órdenes de gobierno.

g. Multas distintas a las fiscales

La Convención hizo notar la conveniencia de efectuar las reformas legales necesarias para garantizar una mayor efectividad en la recaudación de las multas federales de carácter distinto al fiscal,⁷⁶⁶ y así elevar el beneficio económico para los municipios que ejercieran esta función.

h. Funciones de vigilancia y control

Respecto a las funciones de vigilancia y control de las obligaciones fiscales relativas a leyes federales —con excepción de las correspondientes a los grandes contribuyentes—, a juicio de la Convención las entidades federativas con capacidad para hacerlo, deberían asumir íntegramente dicha actividad; para estimular su colaboración, deberían recibir del 50% al 100% de lo cobrado por concepto de actualización, recargos, multas, honorarios por notificación y gastos de ejecución.

gravámenes respectivos. Aquella da las normas generales, ya que el contenido de cada una de las leyes restantes es únicamente una compleja tarifa muy extensa y detallada, en la que en múltiples partidas se determina la clasificación arancelaria de cada una de las mercancías, y se les asigna el impuesto correspondiente.

⁷⁶⁶ Las impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sus organismos desconcentrados, éstas y las destinadas a un fin específico, y las partícipes a terceros no pueden ser transferidas a los municipios; pero sí pueden serlo las multas impuestas por cualquier otra dependencia federal, pues no sólo las restantes secretarías, sino también algunas dependencias desconcentradas —la Procuraduría de la Defensa del Consumidor, la Comisión Nacional del Agua—, pueden sancionar a cualquier persona física o moral que viole las leyes o reglamentos que les corresponde aplicar. Larios Contreras, Cesáreo, *Sistema de administración de multas impuestas por autoridades federales no fiscales*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, 1996, pp. 19-22.

- i. Derechos relativos a áreas naturales protegidas, zona federal marítimo-terrestre, puertos, aeropuertos, pesca deportiva y registro nacional de turismo*

Respecto a las facultades relativas a la recaudación de los gravámenes previstos en la Ley Federal de Derechos en materia de áreas naturales protegidas, puertos, pesca deportiva, registro nacional de turismo, aeropuertos y zona federal marítimo-terrestre, propuso la Convención, por una parte, delegarlas a los municipios que contaran con posibilidad de ejercerlas con mayor eficacia y eficiencia,⁷⁶⁷ y por la otra, modificar dicha ley para establecer en ella la posibilidad de dar un destino específico a los ingresos derivados de los distintos derechos objeto de convenio entre la Federación y los gobiernos estatales y municipales. Asimismo recomendó otorgar en calidad de incentivo a los municipios la totalidad de lo que recaudaran por concepto de esos derechos, y por las multas y gastos de ejecución que cobraran.

- j. Honorarios por notificación*

Respecto a los honorarios por notificación de requerimientos para el cumplimiento de las obligaciones que no hubieran sido satisfechas dentro de los plazos legales, la Convención pidió que fuera modificado el Reglamento del Código Fiscal de la Federación, a efecto de que el monto de dichos honorarios se estableciera en unidades del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

⁷⁶⁷ La eficacia en la aplicación de los recursos públicos consiste en lograr el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores en los términos de las disposiciones aplicables; así como la eficiencia en el ejercicio del gasto público consiste en ejercer el presupuesto en tiempo y forma en los términos del Decreto de Presupuesto y el calendario emitido por la Secretaría de Hacienda. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004, artículo 20., fracciones VI y VII.

k. Condonación de créditos fiscales

En materia de condonación de créditos fiscales solicitó la Convención que la Ley de Ingresos de la Federación fuera modificada, en el sentido de que a partir de 2005 volviera al texto que estuvo vigente hasta 2002.⁷⁶⁸

⁷⁶⁸ La *condonación* es la renuncia parcial o total de la autoridad fiscal a exigir el pago de un crédito a su favor, lo que *extingue parcial o totalmente la obligación del deudor*. Se emplea como una forma de mitigar los problemas de contribuyentes víctimas de catástrofes meteorológicas, plagas o epidemias, o bien para impedir la afectación de una región del país, una rama de actividad económica, o la producción o venta de determinados productos. Se emplea asimismo para abatir las multas, obligación accesoria a la obligación principal de pagar impuestos. La *cancelación* es sólo un movimiento contable en las cuentas públicas que *no implica la extinción del crédito*, por lo que mientras no haya operado la prescripción, la autoridad fiscal puede exigir su pago en cualquier momento, ya que dicha operación no suspende ni interrumpe el término de la prescripción (Código Fiscal federal, artículos 39, 70-A, 146-A y 146-B). Reyes Altamirano, Rigoberto, *Diccionario de términos fiscales*, México, Tax Editores Unidos, 2004, pp. 237, 238 y 342-350. Delgadillo Gutiérrez, Humberto, *Principios de derecho tributario*, 3a. ed., México, Limusa, Noriega Editores, 1988, p. 133. Saldaña Magallanes, Alejandro A., *Curso elemental sobre derecho tributario*, México, Línea Universitaria ISEF, 2005, p. 76.

La Ley de Ingresos de la Federación vigente en el ejercicio fiscal 2004 —en curso al momento de celebrarse la Convención— establecía la *condonación* de créditos derivados de contribuciones o aprovechamientos cuando el importe al 31 de diciembre de 2003 fuera inferior o igual a 2500 Unidades de Inversión; dicho perdón era improcedente de haber más de un crédito a cargo de una misma persona y la suma de ellos excediera del mencionado monto de UDIS, ni cuando el crédito derivara del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. Asimismo prohibía la determinación de sanciones relativas a infracciones a disposiciones aduaneras —distintas a la omisión de pago— que al 1o. de enero de ese mismo año no hubieran sido impuestos, y que no excedieran de la cantidad de UDIS ya mencionada. Facultaba asimismo al Servicio de Administración Tributaria para llevar a cabo la cancelación de créditos fiscales por imposibilidad práctica de cobro debida entre otras causas a que los deudores no tuvieran bienes embargables, a que el deudor hubiera desaparecido o fallecido sin dejar bienes a su nombre, o hubiera sido declarado en quiebra por falta de activo. En la Ley de Ingresos de la Federación vigente en el ejercicio fiscal 2005 se repitió este último párrafo, y se suprimió la mención a la condonación de créditos y a la no determinación de sanciones por infracción a disposiciones aduaneras.

El texto vigente en 2002 al que aludía la Convención se refería a la cancelación de créditos derivados de contribuciones o aprovechamientos cuyo importe

C. Rediseño y fortalecimiento del sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público

Para asegurar la coherencia entre los objetivos de los programas de trabajo y la eficiencia del gasto público, propuso la Convención que tomando en cuenta las necesidades de los tres órdenes de gobierno, y sus diferentes capacidades fiscales, se fortaleciera el sistema de coordinación intergubernamental en materia de presupuesto y gasto público.⁷⁶⁹

El funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo —los Coplades, incluyendo a los de nivel estatal, municipal o regional— debería ser reglamentado. Asimismo deberían ser desarrollados y fortalecidos esquemas —como los Plandesoles—⁷⁷⁰ que permitieran el desarrollo de estrategias conjuntas y sinergias⁷⁷¹ en el gasto realizado por los tres niveles de gobierno.

al 31 de diciembre no excediera de 2500 Unidades de Inversión, no derivara del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y no excediera del mencionado monto en UDIS la suma de los créditos a cargo de una misma persona en caso de haber más de uno, haciendo la aclaración de que *la cancelación de dichos créditos por única vez liberaba al contribuyente de su pago*. El texto vigente era todavía más simple, pues no hacía mención del impuesto sobre tenencia, ni a la existencia de más de un crédito. Los textos posteriores a 2005 son mucho más complejos y contienen la aclaración de que *la cancelación de un crédito no libera al contribuyente de su pago* (leyes de ingresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2001, 2002, 2004 y 2005, artículo 16).

⁷⁶⁹ Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto, documento original de la Mesa VI, pp. 3-10 y 20. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 80 y 81.

⁷⁷⁰ A través de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, en junio de 2002 se firmaron con Jalisco y Tabasco los dos primeros Plandesoles, Acuerdos de Coordinación en Materia Técnica, una nueva herramienta de colaboración entre la Federación y los estados, para mejorar la coordinación en materia de política social federal y estatal, recurriendo a la acción conjunta respecto al intercambio de información, cooperación técnica, evaluación de programas sociales, formación de recursos humanos y cooperación internacional. En julio de 2005 se habían firmado veintidós de estos acuerdos.

⁷⁷¹ Elevación del rendimiento del gasto efectuado por los niveles de gobierno implicados, por el hecho de erogarlo de común acuerdo.

Para promover la eficiencia en el empleo de los recursos y así estimular el ejercicio de los rubros de gasto jerarquizados de acuerdo con su impacto, propuso la Convención que en las fórmulas de asignación de los recursos se incluyera un esquema de compensación que introdujera incentivos que efectivamente movieran a abatir los rezagos en materia de educación, salud, infraestructura básica, desarrollo metropolitano y superación de la pobreza.

Al efecto aconsejó que a través de las autoridades federales y estatales, se promovieran talleres en los que se instruyera a las autoridades municipales sobre los programas existentes y sobre los recursos para financiarlos, así como sobre las reglas de operación y la manera de ser parte de los programas y la forma de tener acceso al financiamiento. Concomitantemente las dependencias ministradoras de los recursos estarían obligadas a comunicar con precisión y oportunidad las variables, bases de datos y mecánicas de cálculo utilizados para su distribución, a modo de hacer posible su uso estadístico; esta información debería ser publicada en el órgano oficial de difusión de cada jurisdicción y en su página de Internet.

También recomendó la Convención esclarecer —y en su caso redefinir— tanto las competencias de cada nivel de gobierno, como los instrumentos para el financiamiento de sus responsabilidades y los gastos que las mismas implicaran; asimismo, incluir en las leyes que regularan la materia, un precepto que expresamente prohibiera el traslado de responsabilidades de gasto sin la correspondiente transferencia de los recursos necesarios para el cumplimiento de las mismas.

Los requisitos mínimos de información para facilitar la transparencia y la evaluación del impacto de las transferencias deberían ser determinados con la participación de los tres órdenes de gobierno. Adicionalmente —a través de un mecanismo que quedó por definir— se acordaría entre ellos una clasificación económica del gasto. Los formatos y lineamientos para la publicación de la información que habría de ser entregada a la autoridad

competente, tendrían que ser uniformes y obligatorios en todo el país.

Asimismo sugirió la Convención que a través del uso de anexos se evitara en la medida de lo posible la necesidad de firmar convenios anuales, que se desarrollaran mecanismos de coordinación más flexibles, y que todas las transferencias vía convenio quedaran formalizadas durante el primer bimestre de cada año.

Para generar incentivos al financiamiento de acciones específicas relacionadas con objetivos de política pública, propuso la Convención que de ser conveniente se utilizaran transferencias complementarias a través de esquemas de concurrencia de recursos con corresponsabilidad variable. La tasa de corresponsabilidad podría variar, dependiendo de que se deseara favorecer el gasto en rubros que fueran considerados más importantes desde el punto de vista social y económico.

En los términos de la Ley General de Desarrollo Social, de la Ley General de Educación, de la Ley General de Salud y demás normas aplicables, a cargo de evaluar el ejercicio de los recursos provenientes de los fondos de política social estaría el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Para evaluar el impacto de la utilización de los recursos provenientes de fondos distintos a los de carácter social, tendría que ser diseñado un organismo similar al mencionado que igualmente garantizara la eficiencia del gasto con ellos relacionado. Para garantizar la validez científica de las mencionadas evaluaciones, éstas deberían seguir pautas metodológicas estrictas, en cuya elaboración habrían de participar instituciones académicas y de investigación independientes.

A juicio de la Convención, para repartir los recursos de cada fondo debería existir una fórmula única, explícita, transparente y objetiva; igualmente claros deberían ser en la legislación los criterios para su distribución y asignación. Los recursos para el gasto coordinado deberían sujetarse a reglas similares.

Por otra parte, los objetivos y mecanismos de los distintos tipos de transferencias: compensatorias —con objeto definido o

sin él—, y resarcitorias o niveladoras —sin objeto definido—, deberían ser especificados con toda claridad. Por lo que toca a la naturaleza de los recursos que fueran trasladados, ésta debería ser definida según el tipo de transferencia, e igualmente tendrían que serlo las disposiciones de naturaleza presupuestal aplicables para el ejercicio de los mismos.

Para promover el cumplimiento eficiente en la gestión de los recursos sugirió la Convención tres mecanismos: la creación de un indicador de desempeño dentro de las fórmulas que se emplearan para la distribución de cada fondo; la flexibilización de las etiquetas del gasto dependiendo de la buena ejecución; y sin que implicara recursos adicionales, la creación de un nuevo fondo por desempeño que respetaría el techo asignado conforme al avance registrado al cumplir y rebasar tanto los objetivos de los fondos etiquetados, como los indicadores respectivos.

También se tendría acceso a un fondo adicional flexible que compensaría la eventual disminución en los recursos obtenidos de los fondos etiquetados. Para promover la eficiencia en el gasto y eliminar obstáculos para el buen cumplimiento de los objetivos previstos, propuso la Convención introducir un componente de compensación dentro de los mecanismos de asignación de recursos.

D. Promoción de la colaboración intergubernamental en materia de hacienda pública

En cuanto a estimular la colaboración intergubernamental a modo de fortalecer el federalismo a través de considerar integralmente a la hacienda pública,⁷⁷² recomendó la Convención implantar un sistema tal, que por una parte diera acceso a los distintos niveles de gobierno a fuentes de financiamiento que garantizaran unas finanzas sanas, y por la otra que permitiera a cualquier orden de gobierno conocer el origen y destino de los

⁷⁷² Colaboración y Coordinación Intergubernamentales en Materia de Deuda Pública, documento original de la Mesa VI, pp. 11-47. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 81 y 82.

recursos crediticios, definiendo muy bien las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal respecto —entre otros aspectos— a generar información, a alimentar oportuna y verazmente la base de datos, y a operar, administrar y desarrollar dicho Sistema. Este proceso de corresponsabilidad, coordinación y colaboración, debería ser respaldado por acuerdos, convenios, leyes, manuales y todo tipo de documentación oficial expedida por los integrantes del mencionado Sistema.

De acuerdo con las características técnicas del sistema propuesto por la Convención, éste debería comprender —por lo menos respecto a los cuatro últimos ejercicios fiscales— información nacional integral y desagregada por orden de gobierno, que cumpliera con los lineamientos establecidos en el marco jurídico correspondiente, que abarcara información que incluyera de manera explícita las particularidades de los pasivos circulantes de los tres órdenes de gobierno, y que contuviera cifras que permitieran conocer el perfil de las deudas locales directas e indirectas —incluidas las bursátiles—, el cual debería incluir datos del crédito, condiciones financieras, autorización para su contratación y detalles del fideicomiso o mecanismo de pago, así como antecedentes detallados de los registros de deuda pública de los tres niveles de gobierno.

Asimismo, la multicitada Convención recomendó establecer reglas específicas que delimitaran la contratación de endeudamiento a corto plazo destinado a cubrir necesidades urgentes de liquidez; hacer más eficientes los procesos para otorgar financiamientos; adoptar medidas y acciones para que la Banca de Fomento mejorara su eficiencia, y para que el financiamiento que concediera a los gobiernos locales fuera con mejores condiciones de plazo y tasa; dar un trato diferenciado a los gobiernos locales de acuerdo con su calificación de riesgo; y finalmente, conceder una mayor representación a los estados y a los municipios en los consejos consultivos. Asimismo recomendó destacar el papel de la Banca de Desarrollo como agente colocador de financiamiento público local, habilitando a sus delegaciones para tomar decisiones.

*E. Transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria*

La Convención recomendó redefinir la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente en el momento en que desarrollaba sus trabajos, para convertirlo en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria en el que participaran los tres niveles de gobierno.⁷⁷³

En tanto la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios estuviera en condiciones de dar seguimiento a los criterios y políticas a los que debería atenderse en la operación de dicho sistema, la definición de los criterios y políticas para su funcionamiento —así como para su evaluación— quedaría a cargo de la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios. Este organismo estaría constituido por el secretario de Hacienda y Crédito Público, los titulares de las dependencias del gobierno federal relacionadas con la descentralización del gasto, los responsables de las haciendas públicas en cada una de las entidades federativas y en el Distrito Federal, y por tres representantes de las haciendas públicas de los municipios del país.

La Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios tendría entre otras atribuciones la de evaluar el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, y la de proponer las medidas correctivas necesarias —facultad no prevista en el Ley de Coordinación Fiscal—. El ejercicio de esta función implicaría la existencia de comisiones permanentes de evaluación, apoyadas por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

Tendría asimismo la facultad de participar con el gobierno federal en el diseño de las políticas, las estrategias y los programas propios del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, así como la de participar en la formulación de propuestas de refor-

⁷⁷³ Propuesta Preliminar en Materia de Colaboración y Coordinación Inter-gubernamentales, documento original de la Mesa VI, pp. 15-22. *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, pp. 82-84.

mas a leyes relacionadas con materias propias del Sistema que se proponía, entre otras, las concernientes a tributación, presupuesto, deuda pública y patrimonio.

Las nuevas funciones y la nueva estructura de la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios exigirían que de manera ordinaria sesionara dos veces al año, y de manera extraordinaria cuando el ejercicio de sus atribuciones así lo ameritara. Estas reuniones de funcionarios de primer nivel de los tres órdenes de gobierno, podrían tener una duración de dos o tres días —con permanencia completa—, y sus temas fundamentales serían precisamente la evaluación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, y la definición de sus políticas y estrategias a nivel nacional. La Convención pretendía que ya en la segunda de las reuniones ordinarias se definieran las políticas y criterios de operación del nuevo Sistema.

Para impulsar el desarrollo de las labores de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y consolidarla en el ejercicio de sus facultades, a modo de que pudiera responder a las exigencias del funcionamiento del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, debería tender, por una parte, a reforzar sus atribuciones desde el punto de vista jurídico, y por la otra, a precisar las reglas de representación y el alcance de las decisiones que se tomaran en sus sesiones de trabajo.

La Convención propuso como funciones primordiales de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios las de interpretar las disposiciones reglamentarias respecto a las actividades de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; hacer el seguimiento de la aplicación y ejecución de los criterios y políticas que hubiera determinado la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios; someter los resultados obtenidos a la evaluación de la propia Reunión; y finalmente, hacer el seguimiento de los acuerdos tomados por dicha Reunión hasta su cumplimiento. Instaurar con carácter temporal y específico —de acuerdo con cada tema en particular— las comisiones que fueran necesarias, así como supervisar su funcionamiento y atención a los temas que

les hubieran sido encargados, y una vez cumplidos los fines para los que hubieran sido establecidas, disolverlas. Instituir para cada tema —también con carácter temporal y específico— grupos o comisiones para la atención de los problemas a que diera lugar la operación del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria —excluyendo aquellas funciones que fueran competencia expresa de las dependencias oficiales responsables de la solución de dichos problemas—. Por último, establecer las medidas necesarias para vigilar tanto la creación, incremento y distribución de los fondos de participaciones, como el cumplimiento de la obligación de los estados de compartir con sus subdivisiones políticas la suma percibida de dichos fondos.

Para el análisis de los asuntos municipales se establecerían, tanto en la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios como en los grupos técnicos y de trabajo correspondientes, mesas de trabajo con participación equitativa de los municipios de acuerdo con su tamaño.

Por otra parte, recomendó la Convención precisar las facultades de la Junta de Coordinación Hacendaria, a fin de que los dictámenes que emitiera tuvieran tanto un seguimiento adecuado, como efectos preventivos y correctivos en las dependencias implicadas; propuso, igualmente, precisar el tiempo de interposición del recurso de inconformidad contra las violaciones al Sistema de Coordinación Hacendaria.

Las obligaciones del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas tendrían que ser redefinidas. Al respecto aconsejó la Convención que en la ley relativa se previera el apoyo institucional por parte de los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, así como un mecanismo de financiamiento estable y oportuno para su presupuesto, que en razón de ser el de un organismo del mencionado Sistema, debería ser financiado por los tres ámbitos de gobierno. La función principal de este organismo sería llevar a cabo el análisis de la documentación generada dentro del Sistema Nacional de Información,⁷⁷⁴

⁷⁷⁴ Véase apartado G de este mismo numeral.

para que junto con la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, y la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, efectuara la evaluación del funcionamiento de dicho Sistema.

F. Elevación a rango constitucional de las bases para la distribución de las facultades hacendarias entre los tres niveles de gobierno

Para regir el Sistema que se pretendía crear, recomendó la Convención emitir una Ley General de Coordinación de las Haciendas Públicas,⁷⁷⁵ para que cuando el desarrollo económico y social lo hicieran necesario, pudieran la Federación y las entidades federativas, convenir en los términos de esa ley el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos; y que asimismo —exclusivamente en el ámbito administrativo— pudieran las entidades celebrar convenios para colaborar unas con otras en el ejercicio de sus funciones y en la prestación de servicios públicos.

La Ley General de Coordinación de las Haciendas Públicas habría de fundarse en los principios de igualdad, integralidad, congruencia, corresponsabilidad, equidad, suficiencia, gradualidad, cooperación, participación, transparencia y claridad en la rendición de cuentas; debería promover el desarrollo local y regional, la subsidiariedad y la solidaridad intergubernamentales, y la eficiencia en la organización gubernamental y en la gestión pública. Para una mejor participación en los ingresos y una mejor distribución de las responsabilidades, las entidades federativas podrían coordinarse entre sí o con el gobierno federal, pero en ningún caso las entidades coordinadas podrían ceder o suspender en su totalidad el ejercicio de sus potestades tributarias.

La Federación, las entidades federativas y los municipios concurrirían en el ejercicio, entre otras, de las actividades relacionadas con la seguridad pública, la protección civil, el medio

⁷⁷⁵ Diseño de Bases de Propuestas para el Sistema de Colaboración y Coordinación Intergubernamentales. Anteproyecto de Reforma, documento original de la Mesa VI, pp. 1-27. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., pp. 84 y 85.

ambiente, la salud, la educación, el comercio, el desarrollo económico y el desarrollo social. Las facultades no expresamente concedidas a la Federación se entenderían reservadas a las entidades federativas.

Sobre los aspectos generales e integrales de la concurrencia de atribuciones legislaría el Congreso de la Unión, el cual, asimismo, establecería las facultades de cada orden de gobierno; en tanto que los aspectos específicos del ejercicio de esas prerrogativas serían regulados por las legislaturas locales en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales. Las potestades derivadas de materias concurrentes podrían ser transferidas entre los distintos órdenes de gobierno mediante convenios ratificados por las legislaturas de las entidades federativas o la Asamblea del Distrito Federal. En estos convenios se establecería la asignación de facultades para cada nivel de gobierno, así como el origen, monto y destino de los recursos necesarios para realizar las tareas implicadas. En ningún caso las leyes federales podrían limitar las facultades de las entidades federativas o las de los municipios, ni establecer exenciones respecto a las contribuciones locales.

Las entidades federativas administrarían libremente su hacienda, la cual se formaría de los ingresos provenientes de sus propias contribuciones, de las participaciones recibidas sobre la recaudación federal, y de los demás ingresos que sus leyes establecieran. Y en los términos de las leyes respectivas, a su vez darían a sus municipios participación sobre los ingresos que por concepto de contribuciones establecieran sus legislaturas.

G. Fortalecimiento e impulso a la transparencia, a la rendición de cuentas y al esfuerzo fiscal en cada nivel de gobierno

En materia de transparencia, rendición de cuentas y esfuerzo fiscal,⁷⁷⁶ la Convención señaló que para coadyuvar a perfeccionar

⁷⁷⁶ Sistema de Distribución de Participaciones Federales, documento original de la Mesa VI, pp. 43 y ss.; Colaboración Administrativa en Materia

la cuantificación de los ingresos fiscales para efectos de la distribución de los fondos de participación en los ingresos federales, se haría necesario establecer entre la hacienda federal y las locales, mecanismos de coordinación que comprendieran la infraestructura tributaria intergubernamental, y la armonización tanto de los registros contables, como de los criterios de operación y rendición de cuentas federales, estatales y municipales.

Esto implicaría crear un Sistema Integral de Información de las Haciendas Públicas,⁷⁷⁷ a fin de armonizar tanto los sistemas presupuestarios y contables de las entidades y de la Federación, como las cuentas públicas que los ejecutivos de ambos niveles de gobierno tienen la obligación de presentar a sus respectivos congresos; para lograr una mayor nitidez y una mejor rendición de cuentas, habrían de fijarse medidas específicas con apoyo en las pautas para la transparencia establecidas en la nueva Ley General de Desarrollo Social.

Considerando que las restricciones en materia de acceso a la información establecidas en las leyes, impedirían conocer a nivel nacional con oportunidad, eficacia y objetividad los datos fundamentales del comportamiento del Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, propuso la Convención la creación de un Sistema Nacional de Información en Línea.

Toda la información utilizada para el cálculo de las fórmulas de asignación de los fondos de participación debería hacerse pública, y de preferencia deberían utilizarse datos ya disponibles a través de agencias como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo). En el caso de que debieran crearse variables específicas no contenidas en bases públicas, debería informarse acerca de cómo fueron construidas y de las fuentes utilizadas para hacerlo.

Fiscal, documento original de la Mesa VI, pp. 5-9; Organismos del Sistema Nacional de Coordinación, documento original de la Mesa VI, p. 22. *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, pp. 85 y 86.

⁷⁷⁷ Apartado E de este mismo numeral.

Todas las dependencias federales, estatales y municipales que suscribieran convenios, estarían obligadas a publicar la información respecto a los programas acordados y a los recursos destinados a ellos; en relación con esto, se establecería la obligación para las autoridades estatales y municipales de colocar en un lugar público de acceso visual general, un desplegado con la información correspondiente, redactado de manera legible, clara y transparente.

Adecuando la normatividad sobre responsabilidades de acuerdo con la competencia de cada orden de gobierno, se incluirían en la legislación sanciones para los funcionarios que evadieran la obligación de informar sobre el uso de los recursos. Asimismo en la Ley de Coordinación Fiscal debería incluirse un apartado sobre la transparencia que facilitara el acceso a la información a todos los integrantes del Sistema. Respecto a todas las transferencias —actuales y futuras— debería quedar establecida cuando menos, la obligación de reportar los recursos recibidos y su destino.

Tanto las fórmulas para la distribución de los fondos de participación como las de los ponderadores,⁷⁷⁸ deberían ser claras, transparentes, objetivas, verificables y basadas en información pública.

H. Equilibrio entre ingresos y gastos públicos, y certeza jurídica en materia de hacienda pública

Respecto al equilibrio que debería haber entre los ingresos y los gastos públicos, y a la certeza jurídica que debería existir respecto a los acuerdos y resoluciones de coordinación intergubernamental en materia hacendaria,⁷⁷⁹ recomendó la Conven-

⁷⁷⁸ Elementos que en una fórmula tienen por objeto compensar, lograr el equilibrio.

⁷⁷⁹ Sistema de Distribución de Participaciones Federales, documento original de la Mesa VI, p. 38; Informe de la Comisión Técnica de Coordinación y Colaboración en Materia de Gasto, documento original de la Mesa VI, pp. 4

ción promover que las iniciativas que implicaran incrementos en el gasto público, propusieran las fuentes de ingreso con las que aquél habría de cubrirse, y que tanto la normatividad presupuestal como la política presupuestaria, fueran congruentes con las leyes que tuvieran relevancia para cumplir con los objetivos de las políticas sectoriales.⁷⁸⁰

Asimismo —suponiendo que las recomendaciones de la Convención Nacional Hacendaria fueran recogidas en leyes— en los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria deberían establecerse, en un nuevo marco de colaboración y coordinación, los mecanismos necesarios para la armonización de los procesos de planeación y presupuestación.

7. Propuesta ejecutiva en materia de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

Entre los principales aspectos expresados en el diagnóstico de la Coordinación Técnica destacaban, por una parte, las discrepancias que existían en las diferentes legislaciones respecto a los conceptos de ingreso, gasto y deuda; a los criterios contables; así como a la manera en que los resultados de la gestión pública eran presentados a los congresos locales y a los ciudadanos. Por la otra, la ausencia de un precepto que permitiera que durante el siguiente ejercicio fiscal continuara la erogación de los recursos que por su naturaleza se encontraban comprometidos mediante algún instrumento contractual, y que por razones ajenas a las entidades no habían sido ejercidos.

Mostraba asimismo el diagnóstico la divergencia entre las competencias para la fiscalización de las Aportaciones Federales

y 6; Propuesta Preliminar en Materia de Colaboración y Coordinación Inter-gubernamentales, documento original de la Mesa VI, p. 20. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, cit., p. 86.

⁷⁸⁰ Las establecidas por las secretarías coordinadoras de cada sector específico de la economía o de la sociedad.

para Entidades Federativas y Municipios,⁷⁸¹ y la de otros recursos federalizados, la discrecionalidad que había en cuanto a la fiscalización de los recursos federales transferidos a los estados, y la confusión en los criterios de auditoría. En cuanto al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, a las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, y a los recursos reasignados, destacaba el diagnóstico que no existían lineamientos generales a los que debieran sujetarse las tareas de fiscalización.

Del diagnóstico se desprendía que las normas que regían a los órganos de fiscalización eran confusas, como lo era también la distinción de competencias entre los diferentes niveles de gobierno; que las contadurías mayores de hacienda de algunas entidades operaban con sistemas obsoletos, y que la escasa independencia y autonomía con la que contaban era insuficiente para garantizar su imparcialidad. Asimismo la diversidad de legislaciones estatales y las deficiencias administrativas presentes en las instancias municipales, producían contradicciones entre los marcos federal y estatal, impedían establecer claramente sus respectivas responsabilidades, y dificultaban el proceso de fiscalización.

El diagnóstico también dejó al descubierto que ni en los estados ni en los municipios existían reglamentos específicos en materia de acceso a la información, por lo que los ciudadanos no tenían medios para despejar sus dudas, ni para reducir su incertidumbre respecto a los pasos que tendrían que seguir, y a los documentos que tendrían que entregar —o conservar— para cumplir con sus obligaciones fiscales, o para obtener un beneficio o servicio. Y mucho menos podían obtener información sobre los resultados de la gestión pública⁷⁸² a cargo de los gobiernos estatales y municipales,

⁷⁸¹ Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004.

⁷⁸² Las autoridades deben garantizar que los impuestos no sean objeto de elusión o se apliquen de modo contrario a derecho. Esta función de las autoridades financieras no le responde al mero interés del Tesoro, sino al derecho que el contribuyente tiene a que los demás también paguen los impuestos debidos. Conforme a una concepción correcta, el funcionario de Hacienda actúa

y la contenida en los sitios *web* del Congreso de la Unión y de los congresos locales era insuficiente. Esta ausencia de un mecanismo técnico efectivo, integral, detallado, oportuno y veraz, impedía a la ciudadanía en general, y a los miembros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tener acceso a la información⁷⁸³ sobre el origen, la distribución y el destino de los recursos públicos.

Por otra parte, el diagnóstico hizo patente la ausencia de manuales de operación para los miembros del servicio civil de carretera, y la insuficiencia de los procesos de control y vigilancia de la función pública, lo que impedía garantizar la seguridad jurídica y personal de los denunciantes.⁷⁸⁴

Con fundamento en este diagnóstico, recomendó la Convención crear el Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas, para lo cual propuso impulsar y armonizar los sistemas de información hacendaria en los tres niveles de gobierno; reforzar los órganos de fiscalización y control interno de los mismos; estimular una mayor participación ciudadana en los procesos de revisión, fiscalización y control realizados por los gobiernos; así como superar la desconfianza respecto a las acciones gubernamentales.

A. Impulso a la homologación y a la armonización de la información hacendaria

En lo que se refiere a la información hacendaria, la Convención llegó a la conclusión de que para llegar a su homologación y

como *fiduciario de la comunidad solidaria integrada por todos los contribuyentes*. Tipke, Laus, *Moral tributaria del Estado y del contribuyente*, cit. por Luna Pla, Issa y Ríos Granados, Gabriela, *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 15.

⁷⁸³ El interés público entendido como *interés de la colectividad* se conduce como la base justificativa para abrir al escrutinio de los contribuyentes, datos de otros contribuyentes, normas y acciones de la autoridad hacendaria, y cualquier información que pueda dignificar o contribuir al bienestar de la población. Luna Pla y Ríos Granados, *op. cit.*, p. 16.

⁷⁸⁴ *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, p. 44.

armonización⁷⁸⁵ con el objeto de facilitar su control, evaluación y fiscalización, era imprescindible hacerlo primero con los respectivos marcos jurídicos,⁷⁸⁶ adoptando tanto principios y normas contables comunes, como sistemas de administración financiera, registro contable y modelos de información de cuentas compatibles, a modo de conciliar y modernizar los sistemas de información contable en los tres ámbitos de gobierno, para establecer en materia de fiscalización un programa normativo integral y congruente.

También aconsejó estimular en todos los estados y municipios la creación —siguiendo criterios homogéneos— de ordenamientos legales que regularan el acceso de la ciudadanía a la información y a los resultados de la gestión pública; e impulsar la equiparación de los lineamientos y contenidos incluidos en la información presentada en las páginas *web* tanto del Congreso federal como de los congresos estatales.

B. Fortalecimiento de los sistemas de información hacendaria en los tres niveles de gobierno

Para responder a las solicitudes de información presentadas ante las distintas instancias, y para facilitar una rendición de cuentas más efectiva,⁷⁸⁷ propuso la Convención la creación de un

⁷⁸⁵ Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva, documento original de la Mesa VII, pp. 10-18. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, p. 87.

⁷⁸⁶ El principio de transparencia tributaria exige que las leyes tributarias en sentido lato, es decir: con inclusión de los reglamentos, órdenes, circulares, líneas directrices, etcétera, se estructuren de manera que presenten técnica y jurídicamente el máximo posible de inteligibilidad y sus disposiciones sean tan claras y precisas que excluyan toda duda sobre los derechos y deberes de los contribuyentes, tanto en éstos mismos como en los funcionarios de la administración tributaria, y con ello la arbitrariedad en la liquidación y recaudación de los impuestos. Neumark, F, *Principios de la imposición*, *cit.* por Luna Pla y Ríos Granados, *op. cit.*, p. 151.

⁷⁸⁷ Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva, documento original de la Mesa VII, pp. 18 y 19. *Primera Convención Nacional Hacendaria...*, *cit.*, pp. 87 y 88.

Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Con este propósito sugirió que se apoyara con recursos presupuestales y técnicos a los órganos responsables de proporcionar información en las entidades federativas, para que en sus ámbitos de competencia pudieran contar con sistemas electrónicos de acceso a la información.

Aconsejó asimismo la Convención la creación de cuatro sistemas de información:

- Un Sistema Nacional de Información Financiera que permitiría medir el desempeño de las haciendas públicas, y conociéndolo, modernizarlas y diseñar políticas de desarrollo hacendario a modo de hacer mejor uso de los recursos públicos.
- Un sistema Nacional de Información Hacendaria dirigido por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), que administraría los datos en materia hacendaria generados por los tres niveles de gobierno.
- Un Sistema Nacional de Beneficiarios de Programas de Apoyo Social —que implicaría tanto la creación de un Registro Federal de Trámites y Servicios Fiscales, como de un Padrón Único de Beneficiarios de Programas Sociales— que integraría los informes de los tres niveles de gobierno, y por último,
- Un Sistema Nacional de Información Legislativa que reuniría la documentación difundida tanto por el Congreso federal como por los congresos locales.

C. Fortalecimiento de los órganos de fiscalización y control internos

Para hacer posible la seguridad jurídica respecto a la gestión de los órganos de fiscalización y control internos,⁷⁸⁸ la Convención propuso fortalecerlos recurriendo a marcos normativos de

⁷⁸⁸ *Ibidem*, pp. 23-25, 32, 33 y 36. *Ibidem*, pp. 88 y 89.

control interno adaptados de las mejores prácticas internacionales en la materia, dirigidos al ordenamiento y sistematización de la gestión del sector público y de las instituciones que lo integran. Señaló asimismo la conveniencia de aclarar inequívocamente cuál sería en los distintos niveles de gobierno la autoridad competente para fiscalizar los recursos federales, y al efecto propuso reformar la Constitución federal⁷⁸⁹ para precisar que las aportaciones federales se fiscalizarían en los términos que dispusieran la Ley de Coordinación Fiscal⁷⁹⁰ y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.⁷⁹¹

Asimismo, respetando las facultades y competencias en materia de supervisión y control de las contralorías internas de los tres órdenes de gobierno, sugirió la Convención precisar en las leyes reglamentarias —particularmente en las ya mencionadas— las disposiciones que deberían normar la fiscalización de las aportaciones federales, y los vínculos que a este respecto deberían establecer la Auditoría Superior de la Federación y los órganos técnicos de fiscalización de las entidades federativas. Dicha reforma se encaminaría a lograr la coordinación efectiva e integral entre dichos organismos, prescribiendo claramente de acuerdo con la naturaleza de los recursos y del orden de gobierno que los ejerciera, los órganos de control y fiscalización que deberían actuar en forma preventiva y correctiva; y asimismo, a regular los casos de excepción en el proceso de fiscalización, para lo cual tendrían que hacerse precisiones en las respectivas leyes.

Recomendó también la Convención impulsar las acciones pertinentes para la creación de un órgano de fiscalización superior en las entidades federativas que no contaran con él, y estimular el proceso de fiscalización en el marco del fortalecimiento municipal. Asimismo aconsejó consolidar administrativa y financieramente tanto el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación y el de sus homólogos locales, como el tra-

⁷⁸⁹ Artículo 79, fracción I.

⁷⁹⁰ Artículo 46, fracciones III y IV.

⁷⁹¹ Artículos 16-IX, 16-XI y 33-35.

bajo de las estructuras adscritas a los poderes legislativos correspondientes. También sugirió promover en la legislación federal y estatal el criterio de que los periodos de designación del titular del órgano de fiscalización superior no deberían coincidir con los tiempos de elección para nuevas legislaturas, ni con las etapas de coyuntura asociadas al relevo en el Poder Ejecutivo, sino exceder unos y otras.

Asimismo hizo notar la necesidad de instituir el servicio civil de carrera en los órganos de fiscalización superior y en la de profesionalizarlo, por lo que pidió que se exhortara a las legislaturas federal y locales a aprobar en los tres ámbitos de gobierno, leyes que instituyeran la profesionalización de la función pública en las áreas de fiscalización y control del gasto, y que se estableciera a nivel nacional un programa general de capacitación para los funcionarios y empleados de los órganos de fiscalización superior.

D. Impulso a la participación ciudadana en los procesos de revisión, fiscalización y control

En materia de revisión, fiscalización y control de la gestión pública, aconsejó la Convención estimular una mayor participación ciudadana en dichos procesos,⁷⁹² para lo cual consideró imprescindible crear una cultura de transparencia y rendición de cuentas respecto al ejercicio del gasto público, lo que exigía recuperar los valores cívicos, la responsabilidad social, el buen gobierno, y la honestidad pública y privada, para lo cual era indispensable incorporar temas relacionados con estas materias en el sistema educativo nacional, mediante la implantación de programas específicos en educación primaria, secundaria, técnica y universitaria.

Recomendó asimismo establecer un *programa nacional de cultura contributiva* que entre otras acciones incluyera llevar a cabo —a

⁷⁹² Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas. Propuesta Ejecutiva, documento original de la Mesa VII, p. 34. *Primera Convención Nacional Hacendaria..., cit.*, p. 89.

través de los principales medios de comunicación— una campaña nacional de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; realizar talleres, seminarios y eventos especiales sobre el mismo tema; elaborar folletos e instructivos que explicaran las diversas formas de pago de las distintas contribuciones; y por último, convocar a la incorporación voluntaria en el Registro Federal de Contribuyentes.

Por otra parte dejó en claro su convicción de que en la legislación correspondiente debería ser acrecentado el papel del observador ciudadano en los procesos de licitación pública de adquisiciones, arrendamientos, enajenación de todo tipo de bienes, contratación de obra y prestación de servicios de cualquier naturaleza.

La Convención llegó a la conclusión de que debía exhortar al Ejecutivo Federal a instituir en las reglas de operación de los programas federales la figura de la contraloría social; de que debía invitar a los poderes ejecutivos y legislativos estatales, tanto a que introdujeran reglas de operación, como a que presentaran iniciativas de ley que fortalecieran la participación ciudadana en la vigilancia del uso de los recursos; y de que con el mismo fin, debía solicitar a los gobiernos municipales que presentaran iniciativas de reglamentos municipales.

E. Superación de la desconfianza respecto a las acciones gubernamentales

A juicio de la Convención, para dar credibilidad a las acciones gubernamentales sería necesario eliminar las deficiencias en el ejercicio de las actividades del servicio público.⁷⁹³ Al respecto hizo notar que para fortalecer el marco jurídico en materia de responsabilidades, habría que exhortar—tanto a la legislatura federal como a las locales— a que con el objetivo de especializar a los órganos de control, regular la responsabilidad civil del Estado,

⁷⁹³ *Idem.*

y fomentar la denuncia de las irregularidades en la actividad gubernamental, introdujeran reformas legales al marco institucional vigente al momento en el que la Convención desarrollaba sus trabajos. Esto debería incluir el acuerdo entre los tres órdenes de gobierno para el intercambio de información concerniente tanto a servidores públicos inhabilitados, como a proveedores que no hubieran cumplido sus contratos.

VI. DECLARATORIA A LA NACIÓN

En la sesión final de clausura se efectuó un recuento de los principales logros y acuerdos alcanzados, y se destacó que existían acciones y compromisos que podrían ejecutarse a corto plazo, y otros cuya implantación requeriría de un proceso gradual a mediano y largo plazo. Asimismo se acordó hacer una declaración solemne a la nación para dar a conocer los resultados de la Primera Convención Nacional Hacendaria, misma que el 17 de agosto de 2004 fue emitida por los mismos actores políticos que habían convocado a dicha reunión, haciendo constar que coincidían en la esencia de lo expuesto, con independencia del contenido particular de las propuestas aprobadas por el Consejo Directivo de la mencionada Convención.

Se encontró que era imposible la construcción de un sistema nacional de haciendas públicas, elemento central del federalismo al que se tendía: cooperativo, diferencial, gradual y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiariedad y participación ciudadana. Se llegó a la conclusión de que el cimiento para fortalecer los vínculos entre la política económica y la política social, era un sistema hacendario orientado a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, a perfeccionar los mecanismos de deuda, a mejorar el control del patrimonio público, a desarrollar un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamentales, a modernizar y simplificar la administración pública, y a dar confianza y certidumbre en la rendición de cuentas.

Se acordó que la reforma hacendaria que se pretendía para fortalecer el federalismo, las haciendas públicas, y la solidez financiera del país, tendría que hacerse dentro del marco establecido por la Constitución, fundándose en criterios que generaran en los tres niveles de gobierno una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa, para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desarrollo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para toda la población.

Los trabajos de la Convención dejaron en claro que las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno adolecían de deficiencias, limitaciones, rezagos, e inconsistencias que habían limitado su capacidad para responder a las demandas de sus respectivas poblaciones; y también que la insuficiencia de recursos generada por esas circunstancias requería atención inmediata, aunque se reconoció que la adecuada correspondencia entre la capacidad contributiva de la economía, la carga tributaria nacional, y la satisfacción de las demandas de la población, era una meta que podría lograrse sólo a mediano y largo plazo.

Se acordó que el incremento en los recursos que resultara de las reformas hacendarias que se hicieran debería ser canalizado a modo de beneficiar a los más pobres —dando prioridad a los rubros de educación, salud, seguridad pública e inversión en infraestructura productiva—. Asimismo se determinó que era urgente avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad que en las finanzas nacionales provocaba la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.

También se llegó a la convicción de que para disminuir gradualmente la elusión y la evasión fiscales, debía impulsarse una cultura de responsabilidad del contribuyente, pero también mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, y de que para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos respecto al manejo de los recursos públicos, era indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno.

Por otra parte, resultó imposible soslayar que para hacer frente a las circunstancias que imponía la competitividad internacional, era necesario iniciar la descentralización responsable de la política fiscal, a modo de que aprovechando la capacidad generadora de recursos fiscales de los estados y de los municipios, mediante la creación de impuestos propios fuera acrecentándose su autonomía financiera, y por consiguiente, fuera eliminándose su dependencia respecto al nivel federal. Asimismo se encontró que era imprescindible impulsar el papel estratégico de las entidades y de los municipios para promover, con un enfoque local, el desarrollo económico y social de las distintas regiones del país. A esto contribuiría la revaloración del patrimonio público como fuente de recursos para las haciendas de los tres niveles gubernamentales, por lo que debía procederse a la identificación, control, preservación, uso, aprovechamiento y disposición de aquél en beneficio de la sociedad en general.

Asimismo —reconociendo su heterogeneidad— era indispensable fortalecer a los municipios ampliando sus facultades, afianzando sus haciendas e incrementando su participación en la implantación, aplicación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas; así como instaurando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades por ellos integradas. La colaboración y la coordinación intergubernamentales propuestas requerirían una bien planeada estructura jurídica, que con apoyo en la normatividad constitucional previerá la distribución de competencias hacendarias entre los tres niveles de gobierno.

Respecto a los problemas originados porque el gasto público —presionado por el incremento de la población y sus crecientes necesidades— había aumentado a un ritmo superior al de los ingresos, la Convención llegó a la conclusión de que si bien era indispensable ampliar la recaudación para elevar los ingresos públicos, también lo era atender a que un gran porcentaje del gasto se encontraba ya comprometido, y a que los recursos descentralizados a las entidades federativas y a sus subdivisiones políticas

eran insuficientes —particularmente en los rubros de educación y salud—, por lo que era necesario diseñar nuevas estrategias para evaluar los mecanismos de distribución de los recursos transferidos, y mejorar tanto los procesos para su asignación, como la calidad y eficiencia de los procesos de su ejecución.

También en relación con las erogaciones, se llegó a la convicción de que era impostergable prevenir una crisis financiera en los sistemas de pensiones del país, adoptando oportunamente medidas que eliminaran su alto *déficit* actuarial, y la creación —en forma gradual— de un sistema nacional de pensiones.

Dar solución a las exigencias de la población resolviendo sus problemas y necesidades, habría de obligar a un esfuerzo conjunto en un proceso —del que la Primera Convención Nacional Hacendaria había sido el primer paso— que habría de continuar hasta dar cumplimiento a los compromisos y proyectos de cambio emanados de la Convención, por lo que resultaba indispensable organizar los mecanismos de seguimiento necesarios para llevar hasta sus últimas consecuencias las propuestas por ella planteadas.

La importancia y trascendencia de las medidas que a corto y mediano plazo tendrían que ser adoptadas, no sólo para resolver los problemas que en los tres ámbitos de gobierno enfrentaba la hacienda pública, sino también para impulsar el crecimiento económico, el desarrollo nacional, el empleo y la generación de mejores oportunidades para todos los mexicanos, habrían de hacer indispensable la acción conjunta y la voluntad de todos los actores, públicos y privados.

VII. TRABAJOS DE SEGUIMIENTO A LOS ACUERDOS DE LA PRIMERA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

La Convención Nacional Hacendaria representó un esfuerzo sin precedentes en la búsqueda de acuerdos que permitieran, por una parte, fortalecer las finanzas públicas del país siguiendo un esquema de transparencia y rendición de cuentas en el manejo y

la administración de los recursos públicos, y por la otra, consolidar un federalismo hacendario equilibrado.

Para que los trabajos en ella realizados tuvieran el resultado esperado, era imprescindible iniciar y mantener la elaboración, análisis y discusión de proyectos de reformas jurídicas y administrativas encaminados a alcanzar su aprobación en las instancias de decisión —Congreso de la Unión, congresos locales y cabildos municipales—, y posteriormente su ejecución.

Con este fin el Consejo Directivo de la Primera Convención Nacional Hacendaria nombró un Comité Técnico de Seguimiento⁷⁹⁴ integrado por los miembros suplentes del propio Consejo, para que con el apoyo de Indetec impulsara el cumplimiento de las estrategias y acciones señaladas en la Declaratoria a la Nación. A su vez la Conferencia Nacional de Gobernadores nombró una comisión de representantes de las entidades federativas, para que participara en los trabajos de seguimiento e información, y fuera el enlace entre dicha Conferencia y el mencionado Comité.

Para encontrar la forma más idónea de llevar a la práctica las propuestas de la Convención convirtiéndolas en políticas que beneficiaran las finanzas públicas de los tres niveles de gobierno y fortalecieran el sistema de relaciones financieras intergubernamentales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las secretarías de finanzas de los estados y las asociaciones de municipios, han venido impulsado los trabajos para cumplir los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria, así como para ejecutar las líneas de acción propuestas por el Comité Técnico de Seguimiento.

VIII. COLOFÓN CONVENCIÓN HACENDARIA

En la Primera Convención Nacional Hacendaria se trató la devolución de facultades hacendarias entre otros muchos temas.

⁷⁹⁴ García Sotelo, Luis, “Estado que guardan los acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria”, *Hacienda Municipal*, Guadalajara, Jalisco, Indetec, núm. 89, marzo de 2005, pp. 3-7.

Lo realmente importante fue la necesidad de hacer el análisis y proponer soluciones para hacer frente a la volatilidad en los ingresos públicos y a la reducida recaudación, para reducir las presiones presupuestarias que sobre el erario federal infligían los regímenes del sistema de pensiones y del sector energético, para dar transparencia a la gestión pública, y para mantener la estabilidad macroeconómica. El órgano decisorio de la Convención encargado de convertir las propuestas ejecutivas en iniciativas legislativas a través de los conductos correspondientes, fue el Consejo Directivo, presidido no sólo por el presidente de la República, sino por el presidente de la Cámara de Diputados y por el presidente del Senado de la República; además en las mesas de análisis y propuestas estuvieron como invitados permanentes tres diputados federales y tres legisladores locales. Quizá se pensó que esto podría allanar el proceso para que los cambios introducidos en las iniciativas de ley relativas al sistema de pensiones, al sector energético, a la transparencia fiscal y a la rendición de cuentas, fueran más fácilmente aprobados por el Congreso de la Unión, toda vez que las iniciativas del Ejecutivo Federal obedecían a soluciones tomadas por la mencionada asamblea.

El cumplimiento de la mayor parte de las propuestas de la Convención no pudo realizarse inmediatamente —y el periodo del presidente que la convocó expiraba en 2006— porque requerían modificaciones drásticas en muchas leyes, algunas de ellas en los tres niveles de gobierno, que en materia de coordinación hacendaria y de colaboración administrativa implicaban un previo acuerdo entre ellos, como ha venido sucediendo desde mediados de los años cincuenta del siglo pasado, cuando dio inicio la coordinación fiscal.

Pero las recomendaciones de la Primera Convención Nacional Hacendaria fueron recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el que se plasmaron las intenciones y prioridades que habrían de regir las acciones del gobierno durante ese sexenio, así como los objetivos y estrategias nacionales base de los programas nacionales, especiales, institucionales y regio-

nales que de él habrían de emanar, condensados unas y otros en la Política Hacendaria para la Competitividad, de la que son componentes medulares una política de ingresos y egresos responsable y eficiente, y un manejo adecuado de la deuda. Dichas recomendaciones han dado además origen a nuevas leyes —relativas al sistema de pensiones, al sector energético, a la transparencia fiscal y a la rendición de cuentas— promulgadas para dar cumplimiento a las propuestas de dicha Asamblea, que no son tratadas aquí porque no se relacionan específicamente con el tema de este trabajo.

Pero en la Propuesta Ejecutiva en Materia de Coordinación y Colaboración Intergubernamental se recomendó redefinir la estructura del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para convertirlo en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; asimismo se propuso que en tanto la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios estuviera en condición de dar seguimiento a los criterios y a las políticas a las que debería atenderse en la operación de dicho sistema, la definición de unas y otras quedaría a cargo de la Reunión Nacional de Funcionarios Hacendarios, que ordinariamente debería sesionar dos veces al año; la Convención pretendía que ya en la segunda reunión ordinaria se definieran las políticas y criterios de operación del nuevo sistema. Hasta 2011 nada de esto ha sucedido.