

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

Antonio Inoue Cervantes.

Introducción

Los esfuerzos por impulsar el desarrollo regional han sido una actividad constante en México. Específicamente en materia de federalismo hacendario, se ha contado con estrategias como los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y posteriormente los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) que fueron considerados el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental.

Estos esfuerzos tuvieron como contexto la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)⁶⁸ en 1973, año en el que se llevó a cabo la III Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal. De esta manera aprovechando la tendencia que generó el escenario del fortalecimiento al federalismo y con la intención de impulsar el desarrollo fiscal mediante una distribución de los ingresos entre la Federación y las entidades más equitativa, el INDETEC se ha constituido como el instrumento ideal para lograr la equidad fiscal.

Este objetivo se pensó lograr mediante la realización de estudios relativos a las acciones de coordinación fiscal, además de elaborar estrategias encaminadas a mejorar los mecanismos de acción impositiva y que se realiza de manera conjunta en materia fiscal entre el ámbito federal y los locales.

En 1979, con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se establecieron el conjunto de disposiciones y órganos encargados de regular la cooperación en materia fiscal

⁶⁸ En su creación surgió como un organismo de todas las partes integrantes de la Coordinación Fiscal Intergubernamental, y con el carácter de Asociación Civil, cuya sede se encuentra ubicada, desde esa fecha, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas. Este sistema surgió con la finalidad de lograr una adecuada coordinación en la administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

De esta manera y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, el INDETEC se ha encargado de promover, auxiliar y apoyar de manera técnica y operativa a los organismos encargados de la administración de la hacienda pública de los gobiernos locales, en especial a los municipios. Así mismo una de las funciones del Instituto sería la de brindar respaldo técnico a las tesorerías estatales y a las municipales a fin de llevar a cabo sus reformas administrativas.

Institucionalización del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)

De acuerdo a lo establecido en el artículo 16, fracción III, y 22 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y cuyas funciones son la realización de tareas tales como: el apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; en la realización de estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; así como la de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional.

Desde su creación en 1973 y de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal publicada en 1978, el INDETEC ha promovido la elevación del nivel técnico operativo de los organismos encargados de la administración de las haciendas públicas locales; para ello ha proporcionado servicio de asesoría y apoyo técnico de todo tipo a los Tesoreros Estatales y Municipales. Además ha propiciado el estudio e intercambio de experiencias exitosas entre los

Municipalistas y municipalismo en México

gobiernos estatales y los gobiernos municipales, a partir de ello propicia la coordinación de sistemas de información y de procesamiento de datos (SHCP, 2017).

Como un organismo altamente vinculado con los procesos de planeación, el Instituto elabora su plan desde una perspectiva estratégica; en él se propone una misión a favor de los municipios, pues pretende orientar con responsabilidad el desarrollo integral y permanente de las haciendas públicas fomentando relaciones intergubernamentales adecuadas para lograr un auténtico federalismo hacendario acorde a las exigencias del país, propiciando un equilibrio en la distribución de potestades tributarias y el ejercicio de recursos públicos suficientes para la plena satisfacción de la demanda ciudadana.

Funciones y logros del INDETEC

En 1980 tanto el INDETEC como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fueron considerados como sujetos susceptibles de cumplir con la normatividad relativa a asuntos fiscales. Así en la Ley de Coordinación Fiscal se establecieron las funciones (mismas que no han sido modificadas sustancialmente) que debe desarrollar en materia de estudio, investigación y capacitación sobre los diversos en asuntos relacionados con las Haciendas Públicas (SHCP, 2009).

Las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que fundamentan las atribuciones del INDETEC, así como las disposiciones que fijan las responsabilidades que debe cumplir el Instituto dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, están plasmadas de manera prioritaria en los artículos 16 y 22 de la ley citada. Así, el INDETEC de manera conjunta con la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y la Junta de Coordinación Fiscal participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (LCF, Art. 16).

Además, el Instituto deberá: a) Realizar estudios permanentes relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la

legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las entidades; b) Sugerir acciones orientadas a lograr una distribución más equitativa de los ingresos entre la Federación y las entidades; c) Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales, y d) Capacitar técnicos y funcionarios fiscales. Además queda abierta la posibilidad para que el Instituto pueda participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares (LCF, Art. 22).

Poder darle cumplimiento a esas labores ha generado que el INDETEC se haya ido integrando con un enfoque interdisciplinario en el que profesionales y especialistas en las áreas de: Derecho, Contaduría, Economía, Administración Pública e Informática tienen un papel central en el actuar del Instituto; no obstante, no se excluye a aquellos profesionales que de alguna manera pueden colaborar en el cumplimiento de la labor en materia fiscal y hacendaria (SHCP, 2009).

En 2008, el Programa de Trabajo de ese año tuvo como objetivo general la instrumentación de las medidas aprobadas en la reforma Hacendaria, de ahí que sus acciones se orientaron al análisis del Fondo de Participaciones y las aportaciones Federales; el estudio de la mecánica de operación de los fondos de nueva creación; los temas de gasto, Contabilidad y Transparencia; esquemas para el fortalecimiento de los ingresos locales. Uno de los grandes logros de ese año fue impulsar acciones para que la política de gasto fuera fundamental en el impulso y fortalecimiento de las haciendas públicas de las entidades federativas. Del mismo modo, en la XXXVIII Reunión de Funcionarios Fiscales se acordó solicitar reuniones y mesas de trabajo con las entidades federativas y la SHCP, para elaborar una propuesta de indicadores estratégicos que permitan evaluar los resultados de dos de los ocho fondos que integran al Ramo 33, el FORTAMUN y el FAEB (SHCP, 2008).

En 2009, la necesidad de los actores del sistema, de atender a la problemática generalizada de la caída de las participaciones federales derivada de los efectos de la crisis financiera y la caída

Municipalistas y municipalismo en México

de los precios del petróleo, por lo que era fundamental contar con sistemas de información fiscal actualizados. Uno de los logros relacionados con esta necesidad fue el de la recopilación, recepción y validación de las cifras de recaudación de impuestos y derechos locales así como la derivación de dicha información a los subcomités correspondientes para su análisis (SHCP, 2009).

Dados los resultados negativos y el entorno adverso que dejó la crisis financiera de 2009 y que puso de manifiesto la vulnerabilidad de las finanzas públicas del país, en el año de 2010, el INDETEC orientó sus acciones para definir alternativas de recuperación. Se reconoció que la heterogeneidad con que las entidades presentan su información dificulta el análisis, por lo cual se acordó hacer una nueva revisión a algunas entidades y se planteó la conveniencia de que se realice un reglamento de la LCF que establezca los mecanismos de revisión. Otro logro fue la presentación de la Metodología para vincular las Cuentas Presupuestales y las Cuentas Contables de los gobiernos locales⁶⁹ (SHCP, 2010).

En 2011, el programa de trabajo del Instituto consistió en buscar el fortalecimiento de los Ingresos Propios de los gobiernos locales, para ello se consideró necesario impulsar mayores potestades tributarias de las entidades para que éstas puedan atender las crecientes necesidades de gasto. En este sentido el mayor logro en este año fue que se incentivó a que cada una de las entidades federativas realizara esfuerzos para atender disposiciones relativas a la forma en que se presenta la información financiera. Como resultado de esa propuesta varias entidades federativas han adoptado los clasificadores de ingreso y gasto, e incorporan los lineamientos técnicos en la materia a su operación financiera (SHCP, 2011).

⁶⁹ Esta metodología provocó que se ampliaran algunas cuentas del Plan de Cuentas a cinco dígitos. Asimismo se presentó una nueva versión del Plan de Cuentas que considera los cinco dígitos en las cuentas que lo requieren, aclarando que dicha versión debe ser considerada todavía como un borrador, ya que se continúa con el análisis y pudiera ser que se requiera formular mayores ajustes.

Los principales logros del Instituto en el año 2013 (cabe mencionar que en 2012 por ser un año electoral y la consabida renovación del ejecutivo federal no se realizó la Reunión Anual correspondiente) fueron la revisión del cálculo de los coeficientes de distribución de participaciones, así como de la integración y determinación de la Recaudación Federal Participable; el establecimiento de los criterios para revisar y validar las cifras de la información relativa a los impuestos y derechos locales, impuesto predial y derechos por el suministro de agua (SHCP, 2013).

Para 2014, uno de los principales objetivos de este plan fue fortalecer la comunicación entre los integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y los principales actores del ámbito hacendario y fiscal del país, como lo son el Poder Judicial de la Federación, el Congreso de la Unión, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y demás organismos nacionales y locales vinculados a las Haciendas Públicas, con la finalidad de coadyuvar en las reformas estructurales en especial la de 2013. Los logros sustantivos del Instituto fueron la formulación de un Acuerdo por el que se reforman las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos; la elaboración de un Manual de Contabilidad Gubernamental Simplificado Básico para los Municipios con Menos de Cinco Mil Habitantes; y la elaboración de un Manual de Contabilidad Gubernamental Simplificado General para los Municipios con Menos de Veinticinco Cinco Mil y no Menores de Cinco Mil Habitantes (SHCP, 2014).

Incidir en la consolidación de la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en las entidades federativas y en los municipios de éstas; así como propiciar acciones que mejoren la eficiencia en las entidades federativas para fortalecer sus haciendas públicas, fueron los objetivos prioritarios para el INDETEC en el año de 2015. Para ello en ese año se realizaron acciones como la operación y vigilancia del Sistema de Coordinación Fiscal; continuidad a las acciones relativas

Municipalistas y municipalismo en México

a la vigilancia y seguimiento del cálculo y distribución de participaciones y aportaciones federales. Los principales logros del programa de trabajo son la elaboración de un Nuevo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con el que se incorporaron nuevas facultades a las entidades federativas tanto en materia de recaudación como relacionadas con la función fiscalizadora. También se impulsó la colaboración administrativa estado-municipio en materia de impuesto predial mediante la emisión de recomendaciones a las entidades federativas y municipios para avanzar en este proceso, por ejemplo, la conveniencia de que el estado firme convenio con la mayoría de los municipios (SHCP, 2015).

El programa de trabajo en 2016 se integró a partir de cuatro ejes estratégicos: 1) Seguimiento y Revisión de Transferencias Federales; 2) Instrumentación y Operación de Normas y Convenios en Materia Hacendaria; 3) Fortalecimiento Integral de la Hacienda Estatal; y 4) Fortalecimiento Institucional. Con relación al primer punto en el informe de la XLV Reunión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se comentó que una acción relevante fue la propuesta de modificar el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), para que éste se vincule a un porcentaje fijo de la Recaudación Federal Participable. Con relación al eje 2 y 3, la acción sustantiva fue la de impulsar la adición en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de un artículo específico o disposición transitoria, en que se autoricen recursos para el mantenimiento de obras financiadas con recursos del Ramo 23. Finalmente en cuanto al fortalecimiento institucional se sugirió revisar con la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que el pago de Impuesto sobre Nómina no sea sujeto de observación cuando se cubra con algún fondo de aportación federal (SHCP, 2016).

El programa de trabajo del INDETEC en 2017 tuvo como telón de fondo el contexto internacional de desaceleración económica, por lo que su objetivo central fue impulsar más el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, a fin de que fueran capaces de diseñar e implementar estrategias

para fortalecer sus finanzas públicas, así como implementar medidas de austeridad y racionalidad que mejoren la calidad de su gasto público. En este sentido la publicación de las nuevas Reglas de Operación para la aplicación del artículo 3-b de la Ley de Coordinación Fiscal se considera como la principal meta lograda en este año (SHCP, 2017)

Compromiso con la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como organismo Intergubernamental el Instituto es cofinanciado y cogobernado por todas las partes integrantes del Sistema, las 32 Entidades Federativas y el Gobierno Federal. Así, el Instituto pertenece a todas las partes del Sistema y éstas lo rigen a través de los propios órganos que rigen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Aunado a ello, una forma de darle sentido al federalismo hacendario es impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en un tema tan sensible como lo es el fiscal (Astudillo, 2005).

Por estos motivos, en lo referente a los aspectos de Transparencia e Información, si bien cada ámbito de gobierno dispone de Leyes o disposiciones que regulan la Información y la Transparencia, el INDETEC con fundamento en el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pone a disposición de la sociedad información que permitirá verificar su buena marcha en el portal “Cuentas Públicas Estatales” así como en el portal “Cuenta Pública Municipal”.

Otros Programas de Actividades complementarias.

El INDETEC al ser el organismo responsable de impulsar el federalismo hacendario, lleva a cabo otras acciones con carácter complementario que ayudan a cumplir con su labor de ser el asesor técnico de las haciendas públicas. De acuerdo con información del sitio web del Instituto, las acciones se presentan a continuación.

Municipalistas y municipalismo en México

Impulso al desarrollo del federalismo hacendario: pretende formular escenarios sobre las propuestas de modificación al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; cumplir con las encomiendas emanadas de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, su Comisión Permanente y sus Grupos de Trabajo.

Apoyo a la colaboración administrativa fiscal intergubernamental: con este programa se pretende apoyar las funciones de colaboración administrativa que realizan las entidades y sus municipios, incorporando la tecnología de la información en los servicios para la misma.

Fortalecimiento de los sistemas tributarios de las entidades federativas: mediante el uso de herramientas tecnológicas se pretende diseñar los Sistemas Tributarios siguiendo los proyectos de e-México y e-gobierno e impulsar la tecnología de la información en todas las funciones de la Hacienda Local y su vínculo con los contribuyentes.

Desarrollo de la hacienda municipal: este programa pretende ampliar los servicios de capacitación a la Hacienda Municipal en torno a un Programa de Certificación de Competencia de sus funcionarios.

Avance en la descentralización y homologación del gasto público: con este programa se busca dar continuidad a los trabajos para la eficiencia y homologación de la presupuestación, gasto y contabilidad de las entidades.

Políticas y opciones de endeudamiento y saneamiento: este programa pretende apoyar en el examen y uso de opciones de inversión, así como generar indicadores para decidir en materia de deuda y financiamiento, y con ello, impulsar la evaluación socioeconómica de proyectos.

Sistema de información sobre economía y finanzas para entidades y municipios: este programa constituye una base de datos que proporcionará de forma integral y oportuna información cuantitativa que resulte valiosa para la toma

de decisiones económicas, financieras y operativas, de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.

Promoción del desarrollo institucional y vinculación con poderes e instituciones de los tres órdenes de gobierno:

a través del programa se busca aprovechar la capacidad y esfuerzos de otras instituciones para el mejor logro de objetivos comunes, así como el estricto mantenimiento de la congruencia de los trabajos del Instituto con las necesidades de los usuarios; en tanto que el desarrollo Institucional, partirá de una modernización interna a través del uso de la Planeación Estratégica.

Conclusiones

La hacienda pública se entiende como el conjunto de bienes que son propiedad de un Estado y que con el apoyo de su aparato administrativo se encarga de velar por los intereses y bienes de cada estado o municipio, a través de las actividades de planeación, dirección y control de las actividades conexas e inherentes al tema financiero. Es a través de la administración pública que se ocupa de conseguir los recursos financieros necesarios para mantener la infraestructura del estado entre la que se incluye la educación, sanidad, defensa nacional y seguridad ciudadana, infraestructuras, etc.

De esta manera, la cuestión financiera y en especial la fiscal son asuntos de suma delicadeza que deben ser realizados de la mejor manera posible, teniendo presentes los principios de eficiencia y eficacia para realizar el ejercicio de los recursos. En este sentido, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC ha sido el responsable de realizar acciones orientadas a crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos, pero también ha sido el responsable de asesorar y capacitar a los gobiernos locales, y en especial a los municipales, a fin de fortalecer el espíritu del federalismo hacendario.

Municipalistas y municipalismo en México

Si bien se ha logrado institucionalizar el entramado hacendario, debe reconocerse que la heterogeneidad municipal, la situación financiera a nivel nacional e internacional, así como las arraigadas prácticas centralistas hacen que la labor del Instituto sea una actividad en constante redefinición; esto se refleja en los Programas de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales ya que cada año ajustan su objetivo así como los ejes de acción.

Ahora bien, debemos reconocer que la forma de atender los asuntos de las haciendas públicas ha sido básicamente mediante la publicación de normas que buscan definir el deber ser; no obstante no basta con reglamentar la interacción de los ámbitos de gobierno en torno a los temas fiscales, sino que deben procurarse acciones más operativas encaminadas a lograr adecuadas relaciones intergubernamentales.

Referencias

- Astudillo Moya, M. (2005). “La coordinación fiscal en México. Logros y desafíos”; en: Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 36, núm. 141, abril-junio, 2005, pp. 205-212; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2016). Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México. 16 de Julio de 2016.
- Gil Valdivia, G. (1981). “El federalismo y la coordinación fiscal en México”; en: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). (2008). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XXXVIII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1983). *Introducción al derecho mexicano*, tomo I; Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2008). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XXXVIII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2009). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XXXIX Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2010). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XL Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2011). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLI Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2013). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2014). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLIII Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2015). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLIV

Municipalistas y municipalismo en México

Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2016). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLV Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC (2017). Memoria Técnica de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales en el marco de la XLVI Reunión de Funcionarios Fiscales; Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). México.

Retchkiman, B. y Gil Valdivia, G. *El federalismo y la coordinación fiscal en México*,

Serie Estudios Doctrinales No. 50. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Serna de la Garza, José María. (2004). *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo en México*. Serie Estudios jurídicos Núm. 55. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Primera edición.