



CONAGO
BI-CENTENARIO
INDEPENDENCIA Y REVOLUCIÓN

**Coordinación de la Comisión
de Hacienda de la CONAGO:**

INFORME DE LABORES
2005 - 2010

José Reyes Baeza Terrazas

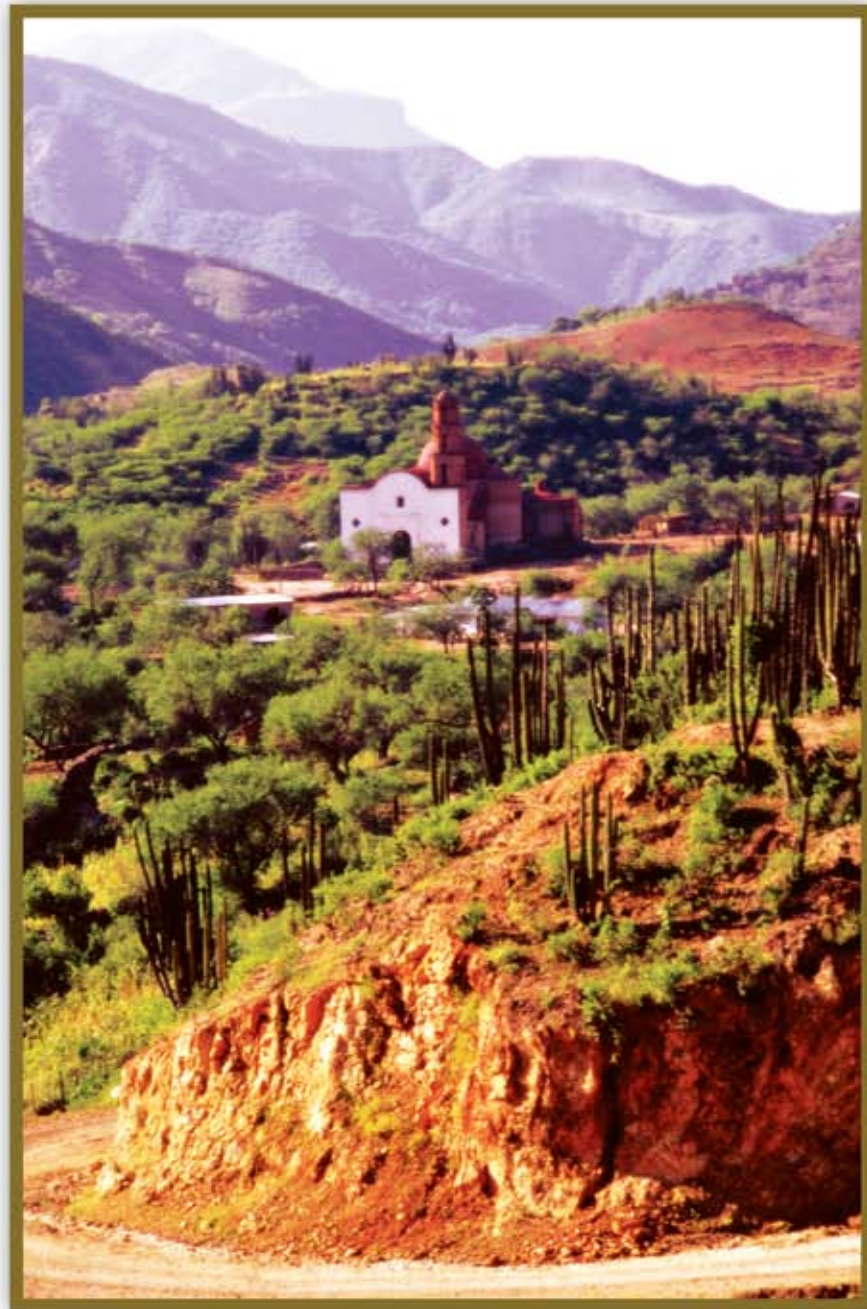
Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua

Conferencia Nacional de Gobernadores

Contenido

Presentación	5
I. Antecedentes del surgimiento de la CONAGO	11
II. Funciones y acciones de la CONAGO	17
III. Nombramiento del Gobernador de Chihuahua, Lic. José Reyes Baeza Terrazas como Coordinador de la Comisión de Hacienda de la CONAGO	21
IV. Propuestas de reformas y actividades en las que participó la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO	25
A. Reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para crear al Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	29
B. Reforma al Régimen Fiscal de PEMEX (septiembre de 2004 a noviembre de 2005)	36
C. Reforma Hacendaria de 2007	44
D. Adecuaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	48
E. Federalismo y Descentralización: Foro Nacional Temático 2008	50
F. Trabajos recientes de la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO	59
V. Agenda pendiente de la Coordinación de la Comisión de Hacienda	63

Presentación



Misión de Satevó,
Batopilas
Chihuahua

Presentación

En México estamos impulsando una nueva era de federalismo, en el que el Gobierno Federal y los gobiernos locales, cada vez más coexisten e interactúan, de manera coordinada como entidades autónomas e independientes una de la otra.

En este contexto, la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), ha significado un esfuerzo inédito en las relaciones intergubernamentales, entre la Federación, y las Entidades Federativas; logrando con ello, que el federalismo mantenga un cause distinto al que había construido durante el siglo XX, cuando la centralización de las decisiones en diversas materias, limitaban la autonomía y soberanía de los órdenes de gobierno estatal y municipal.



Precisamente, con la idea de mejorar esas relaciones y capacidad de decisión propia, los gobiernos estatales comenzaron a buscar nuevas formas de colaboración y participación, para hacer frente común a las directrices determinadas por el Poder Federal, el cual comenzaba a mostrar un progresivo desgaste y disminución de su capacidad negociadora y articuladora de propuestas.

Con la creación de la CONAGO, los Gobernadores han podido tejer una verdadera vocación federalista, basada en nuevas relaciones intergubernamentales y de entendimiento con el Ejecutivo Federal. Así, la Conferencia, se ha convertido en el inicio del tercer milenio en un importante foro de análisis y de propuestas, para analizar problemas comunes que enfrentan, no sólo los gobiernos locales, sino también, aquellos que son materia del ámbito federal, pero que requieren un esfuerzo coordinado para arribar a soluciones conjuntas que beneficien por igual, a todos los mexicanos.

Fue precisamente en este nuevo contexto, donde surge la necesidad de que en la CONAGO, se creara una Comisión de Hacienda que pudiera atender las propuestas e iniciativas de reformas y adecuaciones al sistema impositivo mexicano; al marco normativo en materia de gasto público, a los criterios de asignación de recursos para la

educación básica; a la salud y seguridad pública, entre otras. Asimismo, las modificaciones y adecuaciones del ordenamiento normativo, como la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal o la Ley Federal de Derechos, entre otras normas importantes.

Coordinar la Comisión de Hacienda de la CONAGO, no ha sido una tarea fácil, ha requerido el esfuerzo conjunto de todos los Gobernadores, para tener el consenso y la aceptación en la aprobación de diversas propuestas, que han buscado siempre el beneficio de la sociedad en su conjunto.

Con este nuevo sistema de coordinación, los mandatarios han logrado que diversas expresiones políticas del país tuvieran presencia en una instancia de trascendencia nacional como lo es el Pleno de Gobernadores, en donde se han debatido y analizado, con ánimo propositivo y republicano, los principales asuntos de la agenda nacional, en materia económica, política y social.

A través del trabajo colegiado en la conferencia que integran los Gobernadores, se han sentado las bases para que los principios rectores del federalismo, se apliquen sin impedimento alguno en el actual modelo de arreglo institucional, permitiendo a las Entidades Federativas construir una relación de coordinación y entendimiento con la Federación, siempre respetando los ámbitos de competencia que señala nuestro orden constitucional para cada una de ellas.

Las materias y asuntos debatidos en el marco de la responsabilidad que ha implicado estar al frente de la Comisión de Hacienda de la CONAGO, han sido múltiples y vastos,



como fiel reflejo de la complejidad política, social y económica que nos caracteriza como país. Entre estos asuntos, sobresalen los relativos a la Reforma del Estado, Hacienda, Seguridad Pública, Migración, Desarrollo Regional, Educación y Salud, entre otros; en donde se han construido importantes avances que han empezado a revertir la inercia centralista. Por lo mismo, no debemos confundir federalismo con centralismo, éstos, son dos términos antagónicos y mutuamente excluyentes.

Con el propósito de tener un claro panorama de las actividades que se realizaron, durante el periodo del 27 de mayo de 2005 al 30 de septiembre de 2010, por parte de la Comisión de Hacienda de la CONAGO, se presenta este documento que recoge las principales aportaciones que en su momento hicieron los Gobernadores, ante la diversidad de asuntos y problemáticas que son interés, no sólo de los propios gobiernos estatales, sino también, de todo el poder federal centralizado y de la ciudadanía en general.

La presentación de este documento se estructuró en cuatro apartados. En el Primero, se abordan de manera general, los antecedentes del surgimiento de la CONAGO. En el Segundo, se señalan las funciones y acciones que tiene encomendada la CONAGO. En el Tercer apartado, se comentan a grandes rasgos, el nombramiento del C. Gobernador del Estado de Chihuahua, Lic. José Reyes Baeza Terrazas, como Coordinador de la Comisión de Hacienda. El Cuarto, comprende una reseña de los trabajos realizados en las propuestas de reformas y actividades en las que participó la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO. Y finalmente, en el Quinto apartado, se incluyen comentarios a la Agenda pendiente de la CONAGO.

En este trabajo que presenta la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO, debemos reconocer y agradecer, el esfuerzo conjunto de todos y cada uno de los Gobernadores; de sus colaboradores que en las distintas comisiones de la CONAGO participan con su experiencia y atinadas aportaciones; a los funcionarios fiscales (secretarios de finanzas), que son los que llevan la responsabilidad de la actividad financiera de sus haciendas públicas y de la operación del presupuesto.

No podemos dejar de agradecer a la Secretaría Técnica de la CONAGO, por su valioso apoyo e incondicional esfuerzo en la coordinación de las reuniones y en la elaboración de los documentos finales.

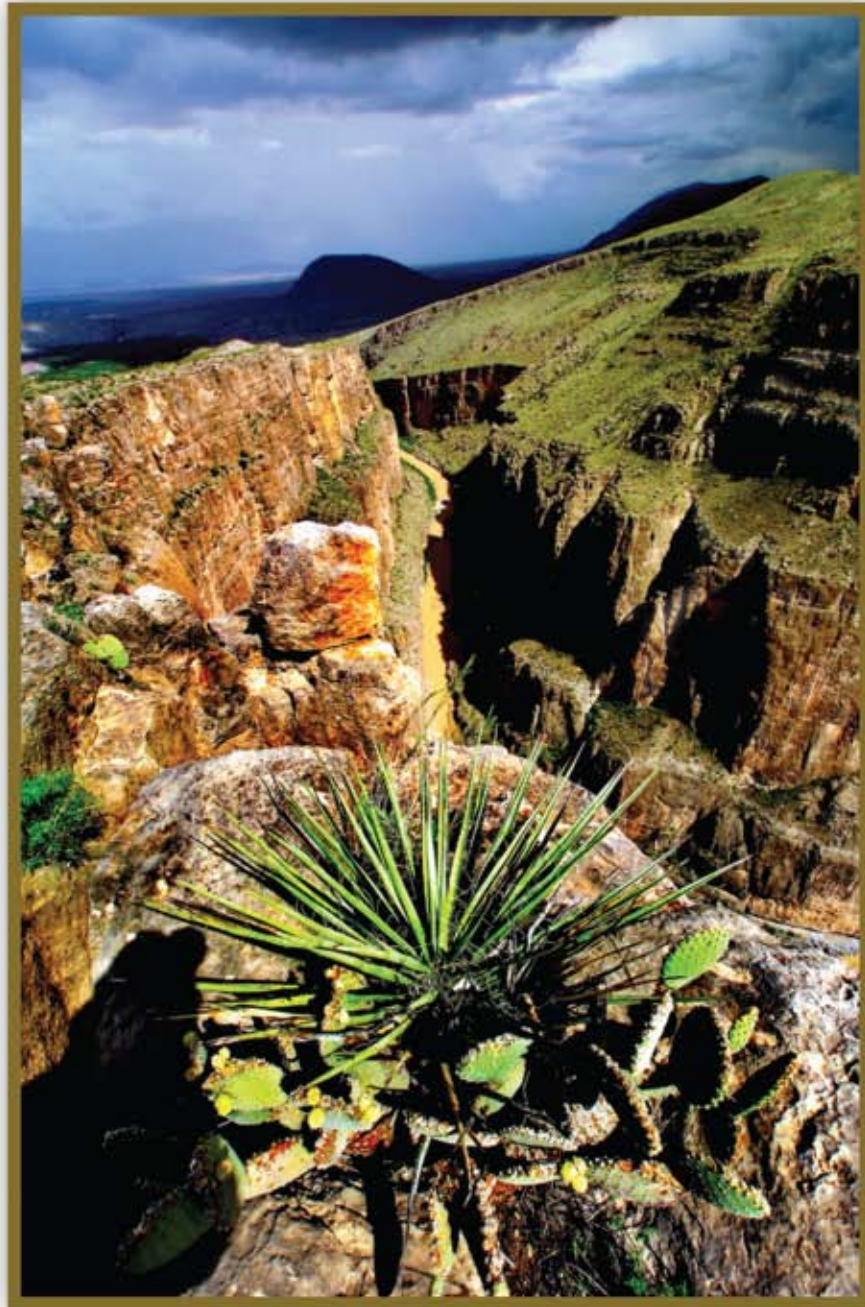
A las autoridades del Poder Ejecutivo Federal, nuestro agradecimiento por la voluntad que han mostrado para dialogar y alcanzar soluciones consensuadas por el futuro y bienestar del país.

A las Legislaturas LIX, LX y LXI de la H. Cámara de Diputados y al Senado de la República, un reconocimiento a la visión, responsabilidad y sensibilidad por su participación en la búsqueda de mejores soluciones al proceso del federalismo hacendario que impulsa la Conferencia Nacional de Gobernadores.

A todos ellos, por sus valiosas contribuciones en la nueva era del federalismo, nuestro agradecimiento.



I Antecedentes del surgimiento de la CONAGO



Cañón del Pegüis,
Coyame
Chihuahua

I. Antecedentes del surgimiento de la CONAGO

La creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), tuvo que pasar por un camino de consenso entre los Gobernadores de los tres partidos políticos de mayor presencia electoral en nuestro país, como son: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El 13 de julio de 2002, en la ciudad de Cancún Qroo., se celebró la Reunión Constitutiva de la Conferencia Nacional de Gobernadores, concebida ésta como un espacio libre e incluyente, un foro permanente, abierto al análisis de la problemática de las Entidades Federativas y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes que permitan articular entre sí y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos.

En la creación de esta Conferencia, se definió como propósito el entendimiento y como propuesta, la más amplia convocatoria para que los Gobernadores que, así lo deseen, se incorporen a la discusión sobre el Fortalecimiento del Federalismo, la Democracia y el Estado de Derecho.

Constituida formalmente la CONAGO, los Gobernadores que participaron desde el inicio de su conformación, se dieron a la tarea de consolidar la Conferencia como una instancia constructora del nuevo federalismo mexicano, al impulsar iniciativas y proyectos que, contando con el respaldo unánime de los mandatarios estatales, se fueron incorporando a la agenda pública nacional.

Una de las tareas prioritarias, fue la de trazar estrategias que condujeran a fortalecer el pacto de un nuevo federalismo hacendario, para una adecuada discusión y análisis de la problemática financiera que atañe la hacienda federal estatal y municipal.



Una vez constituida la Conferencia Nacional de Gobernadores, con esos propósitos federalistas que se trazaron los mandatarios estatales, para tratar de analizar y encontrar propuestas de solución a una diversidad de temas que atañen tanto al ámbito federal, estatal y municipal, se planteó la posibilidad de realizar una Convención Nacional Hacendaria, después de la última Convención Nacional Fiscal que se realizó en 1947.

Sin embargo, fue en la Décima Reunión Ordinaria de la CONAGO, celebrada en San Luis Potosí, el 30 de julio de 2003, a través de la Comisión de Hacienda que presidía el Gobernador del Estado de Hidalgo, Lic. Manuel Ángel Núñez Soto, y de la Comisión de la Convención Nacional Hacendaria, que coordinaba el Gobernador del Estado de Chihuahua, C.P. Patricio Martínez García, cuando se acordó establecer las bases para realizar la Primera Convención Nacional Hacendaria, la cual se fundamentó en la Declaración de Cuatro Ciénegas, y se buscó hacer realidad los anhelos de los mexicanos: tener una Nación más justa, democrática y que ofrezca las mejores condiciones para el desarrollo de las personas y de sus comunidades.

En efecto, el 20 de agosto de 2003, se realizó -como estaba acordada- en Cuatro Ciénegas, Coahuila, la 2ª Reunión Extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), para analizar la Reforma del Estado, la que por consenso de los 32 Gobernadores, se dieron a conocer a la opinión pública los principios siguientes por el bien de México, a los que se llamó Declaración de Cuatro Ciénegas:

“Reconocemos que una de las cuestiones fundamentales de la Reforma del Estado Mexicano, es el fortalecimiento del sistema federal. ..., que sea instrumento eficaz de organización gubernamental, de equilibrio de poderes, de unidad y de promoción del desarrollo.

Ratificamos nuestra voluntad de construir, mediante amplios consensos una renovación del sistema federal mexicano, para que sea cooperativo, gradual, diferenciado y participativo; sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad, participación ciudadana y claridad en la rendición de cuentas.

Para garantizar que avanzaremos en la construcción de un auténtico federalismo, el Gobierno Federal y las entidades federativas hemos acordado establecer un cronograma de actividades para consensuar proyectos de reformas constitucionales.

Coincidimos en la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico, ... a fin de delimitar las facultades y atribuciones de cada orden de gobierno..., para ello se avanzará sobre:

PRIMERO.- Reconocer los principios y valores constitucionales del sistema federal.

SEGUNDO.- Que en la aplicación de la fórmula del régimen residual del artículo 124 se enriquezcan y amplíen las facultades de las Entidades Federativas. Paralelamente, revisar y, en su caso, regular el catálogo de facultades concurrentes como lo son actualmente, entre otras, la educación, la salud y la seguridad pública.

TERCERO.- Proponer reformas a aquellas disposiciones constitucionales que limitan el desarrollo pleno del sistema federal, estableciendo nuevas responsabilidades y equilibrios entre los órdenes de gobierno, así como la ampliación de sus facultades y atribuciones.

CUARTO.- Fortalecimiento estructural de las Entidades Federativas mediante reformas constitucionales y legales.

QUINTO.- Redistribución de competencias en materia hacendaria, desde las normas constitucionales, para garantizar el sustento presupuestal del ejercicio de sus atribuciones constitucionales y dar sustento a la propuesta de la Convención Nacional Hacendaria.”

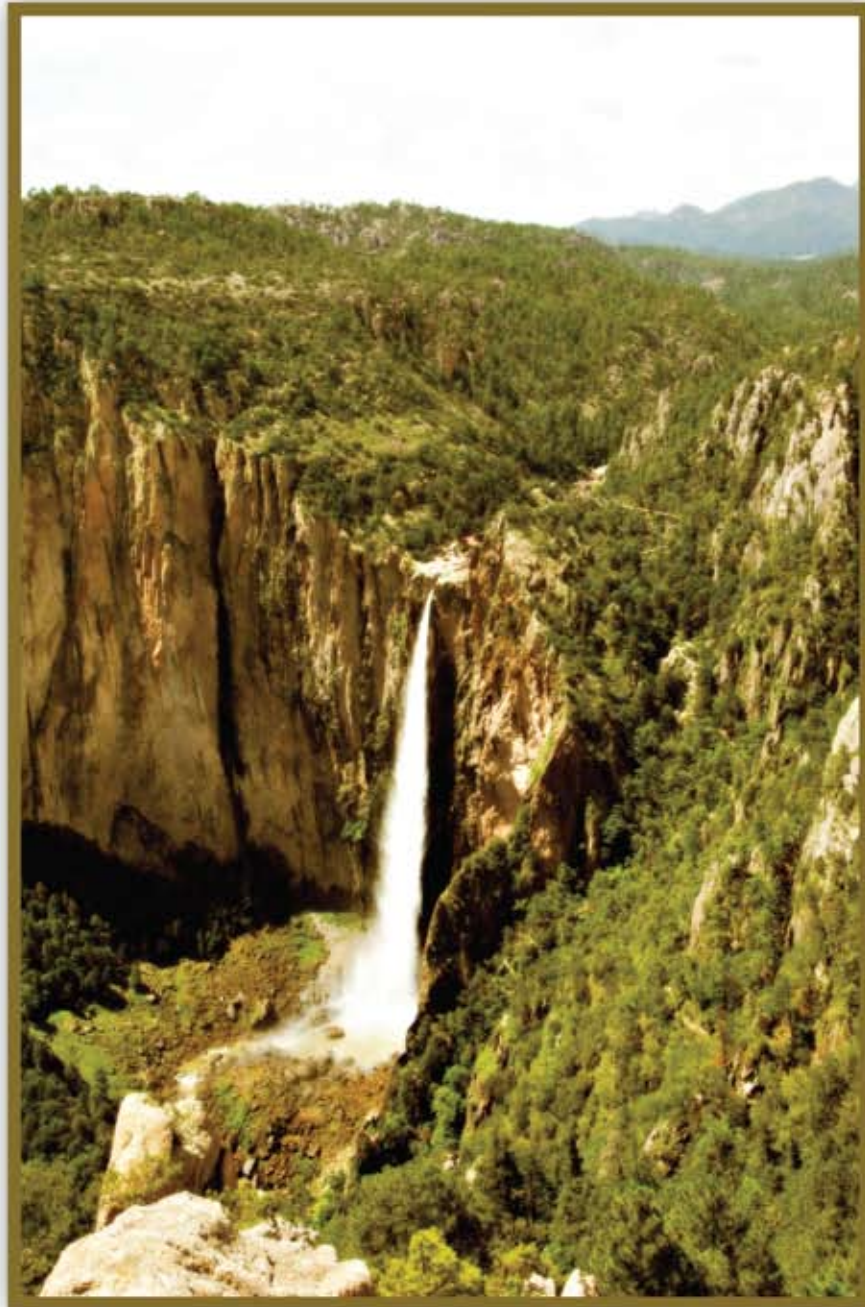


Asimismo, se acuerda que en la próxima Reunión Ordinaria a celebrarse el 29 de septiembre de 2003, en la Monterrey, N.L., se emitiera la convocatoria para celebrar la Primera Convención Nacional Hacendaria.

Una vez emitida la convocatoria, y después de transcurridos 57 años, desde que se celebró la última Convención Nacional Fiscal, del 5 de febrero al 30 de junio de 2004, en la ciudad de Querétaro, se inició la Primera Convención Nacional Hacendaria.

De esta Convención emanaron importantes acuerdos que fueron remitidos a la Cámara de Diputados, a la vez, muchos de ellos han servido de base para la discusión y aprobación de iniciativas como los cambios al Régimen Fiscal de PEMEX; la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y la Reforma Energética, entre otras importantes reformas.

II Funciones y Acciones de la CONAGO



Cascada de Basaseachi,
Ocampo
Chihuahua

II. Funciones y acciones de la CONAGO

La Conferencia Nacional de Gobernadores, manteniendo pleno respeto de las instituciones del país, busca fortalecer el federalismo mediante mecanismos democráticos. Para ello, este foro permanente mantiene los siguientes fundamentos:

- ❖ Funcionar como un espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr tanto un mayor equilibrio como la redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal.
- ❖ Impulsar el fortalecimiento de las Entidades Federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional, cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades.
- ❖ Reafirmar el superior compromiso de las Entidades Federativas con el Pacto Federal, con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y el fortalecimiento del federalismo en todos los órdenes y en todas las regiones.
- ❖ Proponer el diseño de políticas públicas para el fortalecimiento del federalismo y de los procesos de descentralización, con una planeación y diseño de programas incluyentes que satisfagan las demandas de seguridad, justicia, bienestar social, democracia y transparencia.
- ❖ Sumar proactivamente la promoción del desarrollo social en los ámbitos nacional, estatal y regional; fortaleciendo las relaciones interinstitucionales de los tres niveles de gobierno.
- ❖ Representar una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno, cuyos resultados deberán ser el impulso al federalismo y el desarrollo integral de nuestra Nación.



- Buscar coincidencia con el Gobierno Federal, en la búsqueda de soluciones a las demandas sociales, de infraestructura y de servicios públicos con base en los siguientes principios: de solidaridad, para la búsqueda de relaciones de justicia y equidad entre los órdenes de gobierno; de subsidiariedad, para propiciar gobiernos locales capaces y comprometidos con las facultades, funciones, responsabilidades y recursos que les competen conforme a ley; de resarcitoriedad, para retribuir a las Entidades Federativas de forma proporcional a sus esfuerzos recaudatorios.



En sí, se puede señalar que la CONAGO, es un espacio incluyente abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos. Es un canal de diálogo y concertación, así como un espacio permanente de trabajo entre sus respectivas dependencias y entidades para contribuir corresponsablemente al desarrollo nacional del país.

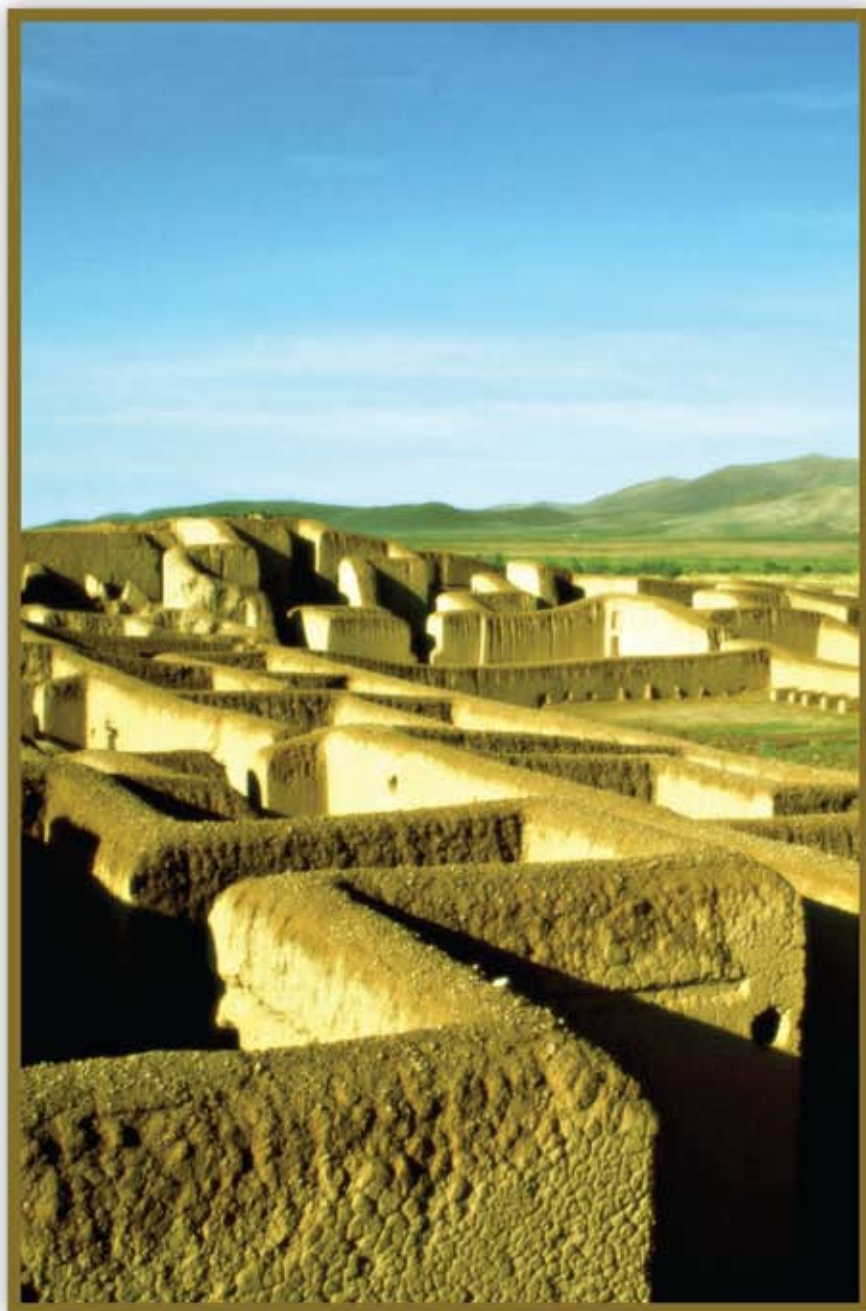
Tiene dentro de sus objetivos, realizar los proyectos y estudios políticos, económicos, sociales y jurídicos para deliberar, acordar, proponer y evaluar soluciones conjuntas sobre asuntos relativos a: política presupuestaria,

criterios para la transferencia de potestades y recursos, desarrollo social, seguridad pública, costo de los servicios públicos, políticas de inversión pública, procesos de desarrollo y descentralización administrativa, fortalecimiento a los gobiernos locales y sus relaciones intergubernamentales.

Los gobiernos integrantes de la CONAGO, están conscientes de que México debe de ser un país fuerte sustentado en una Federación con solidez financiera y capacidad jurídica, para atender las demandas sociales. Es evidente que todo país desarrollado, ha logrado alcanzar un nivel de crecimiento económico con equidad, cuando cuenta con paz social, certidumbre democrática, estabilidad en las variables macroeconómicas fundamentales y una administración pública federalizada a gran escala. Este es el objetivo al que debemos orientar nuestro esfuerzo.

III

Nombramiento del Gobernador de
Chihuahua, Lic. José Reyes Baeza Terrazas
como Coordinador de la Comisión de
Hacienda de la CONAGO



Paquimé,
Casas Grandes
Chihuahua

III. Nombramiento del C. Gobernador de Chihuahua, Lic. José Reyes Baeza Terrazas, como Coordinador de la Comisión de Hacienda

Desde su creación, la CONAGO se ha convertido en un innovador y eficaz instrumento de construcción de consensos, cuyo fin es hacer frente común a los múltiples retos y desafíos que impone el desarrollo nacional y la construcción de una gobernabilidad democrática en el país.

La Comisión de Hacienda de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), se creó el 22 de noviembre de 2002 en la IV Reunión Ordinaria, celebrada en Cabo San Lucas, Baja California Sur. Su primer coordinador fue el Lic. Manuel Ángel Núñez Soto, Gobernador Constitucional del Estado de Hidalgo, quién ocupó ésta coordinación hasta el 16 de marzo de 2005.

Posteriormente el 27 de mayo de 2005, en los Acuerdos de la XXIV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores celebrada en la ciudad de Aguascalientes, Ags., y con fundamento en la Fracción V del Artículo Sexto de los Lineamientos de la CONAGO, se ratificaron los nombramientos de los Gobernadores José Reyes Baeza Terrazas como Coordinador de la Comisión de Hacienda y, a Eugenio Elorduy Walther, como Coordinador para la Comisión de la Convención Nacional Hacendaria.

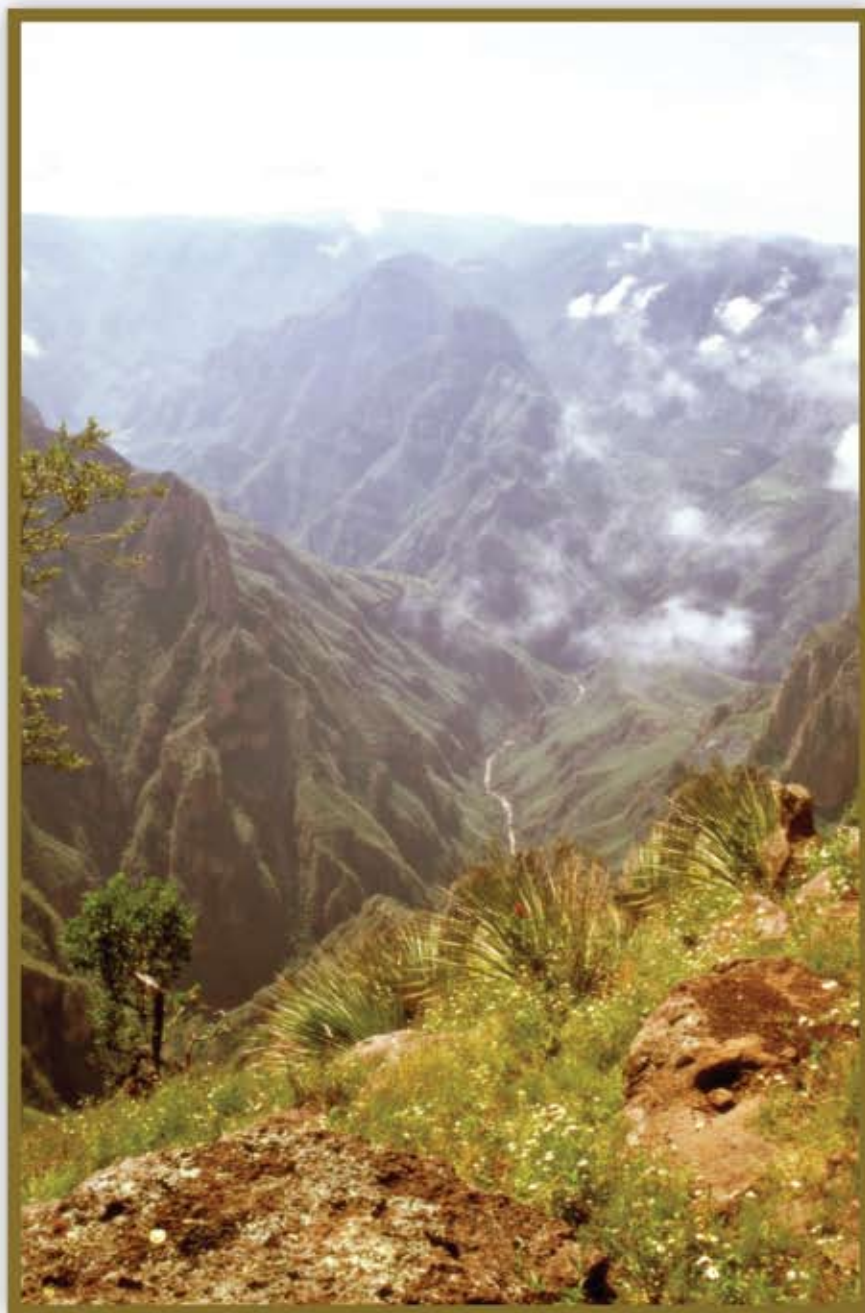
Una de las tareas fundamentales que tiene encomendada esta Comisión, es la de revisar los temas que tienen que ver con la actividad financiera de la hacienda pública y analizar la forma en que inciden en los gobiernos locales, las decisiones que toman, tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República.

Dentro de las funciones que tiene encomendada la CONAGO, es el vigilar el contenido de las iniciativas del Ejecutivo Federal, para plasmar el enfoque de las Entidades Federativas en los proyectos de reformas a diversos instrumentos normativos de la política fiscal, como son la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley de Coordinación Fiscal; los proyectos de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como diversos temas que son planteados y analizados por los secretarios de finanzas estatales y la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, con las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



IV

Propuesta de reformas y actividades en las que participó la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO



Paquimé,
Casas Grandes
Chihuahua

IV. Propuestas de reformas y actividades en las que participó la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO

En los cinco años en los que se estuvo al frente de la Comisión de Hacienda, desde el 27 de mayo de 2005 hasta este 2010, se participó en diversos temas que han sido trascendentales y decisorios para darle un nuevo rumbo al federalismo hacendario de nuestro país.

Sin duda las relaciones intergubernamentales que se han dado entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, han venido a darle nuevos cauces a la viabilidad de la descentralización de la vida nacional.

El proceso de fortalecer el federalismo ha llevado a las Entidades Federativas a tener una mayor participación en la toma de decisiones en asuntos que mediante consenso entre los gobiernos locales, la Federación y el legislativo les ha permitido aprobar importantes reformas que han impactado favorablemente en la hacienda pública local.



Dentro de los proyectos que la Comisión de Hacienda tuvo participación y que fueron del conocimiento del conjunto de Gobernadores adheridos a la CONAGO, se encuentran los siguientes:

A. Reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, para crear al Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

B. Reforma al Régimen Fiscal de PEMEX (septiembre de 2004 a noviembre de 2005)

C. Reforma Hacendaria de 2007

D. Adecuaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

E. Federalismo y Descentralización: Foro Nacional Temático 2008

F. Trabajos recientes de la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO

Para revisar las actividades que realizaron y, analizar la importancia que éstas han tenido en los distintos ámbitos de la administración pública y de las haciendas públicas, se presentan a continuación, las principales acciones y decisiones, que durante ese período, tuvo la Comisión de Hacienda de la CONAGO.



A. Reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal para crear al Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

En la propuesta de reforma a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en su momento, se argumentaba que era necesario e imprescindible revisar y cambiar la ley vigente.

Con ese propósito el 22 de febrero de 2005, el Diputado Federal del Partido Revolucionario Institucional, Ángel Buendía Tirado, siendo Presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, de la Cámara de Diputados, presentó Iniciativa de Reforma a la Ley Reglamentaria de los artículos 25, párrafo primero y segundo; 26, párrafo quinto; 31, fracción IV; 73, fracciones VIII, XI, XXIV; 74, fracción IV; 75; 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de ingresos federales, presupuestación y ejercicio del gasto público, contabilidad gubernamental y responsabilidades hacendarias.

Un argumento que se emitía en la Exposición de Motivos, era que la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, era vigente desde el 31 de diciembre de 1976, lo que presentaba graves problemas en los procesos presupuestales, puesto que a casi 29 años (de 1976 a 2005) de su expedición, la complejidad de los fenómenos presupuestales derivaban en obsolescencia y falta de comprensión de los instrumentos jurídicos existentes.

Por la falta de actualización de la Ley, se incluían anualmente en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, disposiciones que debían estar a nivel de ley y no deberían negociarse con base en la coyuntura de corto plazo. Dicha ley no contemplaba principios básicos de responsabilidad hacendaria y transparencia fiscal. La ley anterior tenía un enfoque del gasto primordialmente hacia los insumos —cuantitativo— en lugar de orientarse a los resultados —enfoque cualitativo—. Esta situación provocaba que los objetivos del presupuesto, estaban basados en sus costos y, no, en sus resultados.

La urgente y necesaria adecuación presupuestaria que se proponía, tenía un carác-





ter estructural; un elemento esencial de una reforma integral de las finanzas públicas. Se pensaba que con la nueva ley no solo se aseguraría la estabilidad financiera del país, sino que se induciría, de manera más eficaz, el crecimiento de la economía y el desarrollo de la sociedad.

En síntesis, el objetivo que se proponía, era lograr un sistema presupuestario más eficiente y eficaz, que permitiera que el gasto público se distribuyera ordenada y oportunamente y de acuerdo con los grandes retos nacionales.

Una vez que dicha iniciativa fue analizada por los legisladores, el 28 de febrero de 2006, las

Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos del Senado de la República, emitieron su Dictamen sobre la Iniciativa para crear la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; siendo el 13 de octubre, cuando se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, respecto del “Proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”.

En dicho dictamen se buscaba, como propósito, el crear una Ley que estableciera las medidas para fortalecer la coordinación y colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos e Ingresos Públicos Federales, a fin de otorgar certeza jurídica, certidumbre en la política y económica.

A este Dictamen se sumaron importantes observaciones como las que, en su momento, hicieron académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, que sirvieron para enriquecer el contenido de la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En sí, en ese documento, se establecía el sentir del legislador respecto a las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal respecto a los artículos 17, 19, 21, 32 y 48 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), resaltando los siguientes puntos:

- Se consideró adecuada la propuesta del Ejecutivo Federal, de eliminar el esquema PIDIREGAS para PEMEX y considerar todos los proyectos de inversión como presupuestarios, excluyendo al mismo tiempo, a la inversión de PEMEX de la meta de balance presupuestario establecida en la misma ley.
- Se coincidió en la reforma del artículo 19 de la LFPRH, para incrementar en un 73% (y no en el 100% propuesto) el monto máximo de la reserva del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) y del Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX). Adicionalmente, se estableció en este artículo la posibilidad de que Petróleos Mexicanos pueda emplear hasta el 50% de los recursos acumulados en el FEIPEMEX, al cierre del ejercicio fiscal anterior para la ampliación de la infraestructura de refinación en el territorio nacional.
- Por otra parte, se estableció en el artículo tercero transitorio, que PEMEX podrá disponer para inversión, de los recursos acumulados en el FEIPEMEX al cierre de 2008.
- En adición al punto anterior, se estableció en el artículo segundo transitorio que del 2009 al 2011, del monto total de ingresos excedentes, que correspondan al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos y al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, se destinará un 30% para aumentar el alcance de los programas y proyectos de inversión en infraestructura, que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio que corresponda.
- También con relación al uso de los ingresos excedentes, se consideró conveniente ampliar el uso de los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros en los términos de las reglas de operación que emita la SHCP, en caso de que los ingresos totales del sector público resulten inferiores a las estimaciones de la Ley de Ingresos de la Federación.¹

Con la aprobación de esta nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y, se derogaron todas las disposiciones que se opusieran a lo dispuesto en la nueva Ley.

Esta reforma fue trascendental porque en los últimos años se volvió cada vez más complicado el proceso de aprobación del Paquete Económico, que año con año presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, **generando incertidumbre económica, jurídica y política.**

¹ En el portal de INDETEC, José de Jesús Guízar Jiménez, publicó una Nota Técnica sobre el “Dictamen del Proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, noviembre-diciembre de 2006.

Dentro del Dictamen aprobado se establecía que el Ejecutivo Federal enviaría a más tardar el 1° de abril, un documento que contendría los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente, en el que se incluirían,

los escenarios sobre las principales variables macroeconómicas, el monto del Presupuesto de Egresos, su déficit o superávit fiscal y los programas prioritarios con sus respectivos montos presupuestales.



Se señalaban asimismo, otras recomendaciones de vital importancia, como la que el Ejecutivo Federal debería de remitir a la Cámara de Diputados, a más tardar el 8 de septiembre de cada año, los Criterios Generales de su Política Económica, que se acompañarían de la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y de las misceláneas fiscales. También que la Cámara de

Diputados debería de aprobar la Ley de Ingresos de la Federación, el 20 de octubre, y, la Cámara de Senadores, el 31 de octubre.

Se recomendaba que el Presupuesto de Egresos fuese aprobado por la Cámara de Diputados, el 15 de noviembre y, que el Ejecutivo Federal debería publicar el Presupuesto de Egresos en el Diario Oficial, a más tardar 20 días naturales después de su aprobación.

Cabe señalar, que una vez que se logró establecer el consenso en estos puntos;² dicho Dictamen se aprobó en lo general con 94 votos a favor, y en lo particular con 85 votos a favor; y 9 votos en contra respecto de los artículos 16, 17 y 31. Se comentó que el dictamen satisfacía los principios a los que está sujeto un presupuesto público: universalidad, unidad, anualidad y especialidad.

Se concluía que la Ley moderniza y actualiza el marco legal, incentivando el proceso presupuestario con anticipación, a partir del 1° de abril cuando comienza, hasta el 15

² Tal cual como hoy lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 fracción IV.

de noviembre con su discusión y aprobación.

Sobre este tema en particular, una vez que fue aprobada por la Cámara de Diputados y enviada al Senado la nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Conferencia Nacional de Gobernadores, emitió diversas observaciones, entre las que destacaron las siguientes:

- ❖ Que con el Proyecto de Decreto de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se convierte en mandato de ley el ajuste del presupuesto público durante el año de inicio de una recesión.
- ❖ No sólo cancela la posibilidad de la acción más oportuna en materia de política fiscal expansiva o contracíclica –aumentando la inversión y el gasto públicos, o por lo menos manteniéndolos en los niveles programados–, sino que el proyecto de ley obliga a recortar automáticamente el gasto público, profundizando la recesión, sin actuar en contra del ciclo recesivo.

Resultaba preocupante que el Dictamen referido se comprometiera con una visión restringida y reduccionista del equilibrio fiscal que pretende imponer camisas de fuerza, demasiado estrechas a la política económica nacional y, sólo admite la posibilidad de recurrir al déficit presupuestario, cuando se dan “condiciones excepcionales”, que en realidad ocurren todos los días y en prácticamente todo el mundo.



Los diputados miembros de la Comisión de Presupuesto, estuvieron de acuerdo en que la CONAGO emitiera una propuesta de redacción referente a los excedentes de petróleo y al PAFEF para garantizar la opinión del Ejecutivo Federal, respecto de que la iniciativa presentada mantenga o mejore los ingresos de los Estados que se tenían con la ley anterior.

En este sentido, en la XXIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, realizada el 16 de marzo de 2005 en la ciudad de Zacatecas, Zac., en el ACUERDO CUADRAGÉSIMO, se señaló que *“a propuesta del Gobernador José Reyes Baeza Terrazas, se aprobaría el siguiente pronunciamiento:*

“La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” que se inscribe en el marco de atribuciones de los poderes federales, por su alcance y repercusiones trasciende el ámbito de las entidades federativas, lo cual legitima plenamente el interés de los gobiernos estatales por participar en la construcción de ese marco jurídico que se inspira en los principios de interdependencia, cooperación, solidaridad y corresponsabilidad.

Es conveniente tener en cuenta las observaciones y propuestas que formulen las entidades federativas, pues dichas normas tendrán efectos directos en las funciones y programas del ámbito local.

Independientemente de que este proyecto de ley pretende asegurar a los estados y municipios sus participaciones ante una eventual disminución de la recaudación federal y de los ingresos petroleros y, además de que le da certeza al ordenar, integrar y articular con toda oportunidad el proceso de elaboración de los presupuestos estatales y municipales, lo cierto es que percibimos que no se han valorado suficientemente las repercusiones económicas negativas que puede tener este esquema en las haciendas estatales y municipales.

Por lo anterior, este Pleno de Gobernadores acuerda que se haga una atenta solicitud a la Honorable Cámara de Diputados para que se difiera la aprobación de dicho proyecto de ley, hasta en tanto, exista un análisis que incorpore las observaciones de todas las entidades federativas.

Asimismo, se aprueba lo siguiente:

- 1. Que la Comisión de Hacienda de la CONAGO elabore y dé seguimiento a la propuesta.*
- 2. Que esta iniciativa se presente, a la brevedad posible, a la consideración del Presidente de la Honorable Cámara de Diputados y a los coordinadores de las distintas fracciones parlamentarias, para que en su momento, se analice el documento que contenga las recomendaciones y los puntos de vista de las entidades federativas del país”.*

Siguiendo con el proceso legislativo, el 13 de octubre de 2005, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular, el Dictamen de la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

El Dictamen aprobado, que incluye modificaciones al régimen de inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX), proponía adicionar un párrafo al Artículo 17 de la LFPRH, a fin de que el gasto de inversión de la paraestatal no se contabilizara para la meta de balance.

Asimismo, se proponía agregar un párrafo al Artículo 32 de la Ley, a efecto de prohibir a PEMEX la realización de proyectos de inversión bajo el esquema de Proyectos

de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto o en el Largo Plazo (PIDIREGAS).

Para que la exclusión de la inversión de PEMEX de la meta de balance no generara contingencias fiscales, ni una evolución desordenada de la deuda pública, los proyectos de inversión de la paraestatal tendrán que ser rentables y el nivel total de inversión, seguiría sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión.

En ese sentido, los ingresos y el gasto realizado por PEMEX continuarían formando parte de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que seguirían procesos similares a los de otros ingresos y gastos de dependencias y entidades del sector público.

Además Petróleos Mexicanos deberá cumplir con los lineamientos generales en estas materias, aplicables a toda la Administración Pública Federal.

La exclusión de la inversión de PEMEX de la meta de balance presupuestario, liberaría un espacio presupuestario equivalente al nivel de inversión de ese organismo, por 78.3 mil millones de pesos, propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2009.



No obstante, al incluir la inversión de PEMEX en el presupuesto y excluir la misma del balance presupuestario llevaría a un déficit del sector público, de 1.8% del Producto Interno Bruto (PIB).

Por ello, se proponía modificar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), para que salvo la excepción sobre la inversión de PEMEX, se mantenga el mandato de equilibrio presupuestario, como se estableció desde 2007, con la entrada en vigor de esa Ley, la que establece que el balance fiscal debe ser de cero o hasta 0.5% del PIB.

En la misma iniciativa, se proponía permitir a PEMEX, emplear los recursos acumulados en su fondo de estabilización al cierre de 2008, los cuales se estimaban en 12 mil millones de pesos, para los gastos asociados a preparar la construcción de una refinería y otras obras de infraestructura.

Con ello, se generaba el espacio presupuestario por 90.3 mil millones de pesos.

Es importante mencionar la relevancia de las aportaciones de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en la construcción del proyecto de Dictamen.

El 30 de marzo de 2006, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto por el que se expide la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**. Esta nueva Ley entró en vigor el 1 de abril de 2006.

B. Reforma al Régimen Fiscal de PEMEX (de septiembre de 2004 a noviembre de 2005)

Durante muchos años el Régimen Fiscal de PEMEX había permanecido prácticamente sin cambios sustanciales; sin embargo, fue en 2004 cuando se promovió una reforma que cambiaría el enfoque que tradicionalmente se tenía de la empresa paraestatal más importante del país.

El 8 de septiembre de 2004, el Ejecutivo Federal presentó una “Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos”³ (desde luego incluida la parte correspondiente al Capítulo XII, Hidrocarburos, de dicha Ley).

El 14 de septiembre de 2004, a nombre de diputados integrantes de la Comisión de Energía, el Diputado Oscar Pimentel González presentó la “Iniciativa que reforma los artículos 254 al 261, adiciona los artículos 260-A, 261-A y 261-b y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, así como la subdivisión de las secciones primera y segunda, del Derecho sobre Hidrocarburos y del Derecho Adicional sobre Hidrocarburos, en el capítulo XII, Hidrocarburos”.

La presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados acordó dar a las iniciativas de referencia, para su estudio y dictamen correspondiente, el turno a las Comisiones de Energía y Hacienda y Crédito Público.

El 28 de octubre de 2004 el Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó, con 391 votos a favor y ninguno en contra, el dictamen de las Iniciativa para reformar el Capítulo XII del Título Segundo, Hidrocarburos de la Ley Federal de Derechos, mismo que fue turnado a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

³ Como lo indica esta misma ley: el derecho sobre el hidrocarburo corresponde al pago por el uso o aprovechamiento de un bien de dominio de la Nación. Hasta antes de la reforma de 2005 a esta ley, el Régimen Fiscal de los hidrocarburos se determinaba anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación.

El 3 de noviembre de 2004, el Pleno de la Cámara de Senadores tuvo conocimiento de la Minuta que Reforma el Capítulo XII, del Título Segundo, Hidrocarburos de la Ley Federal de Derechos, turnando la misma a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, Energía y de Estudios Legislativos.

Después de haber presentado tres propuestas de Dictamen y no haber llegado al consenso, las presidencias de las Comisiones Unidas de la Cámara revisora recibieron de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática propuestas alternas, mismas que se analizaron y tomaron en consideración para la elaboración del dictamen que se sometió a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores.



La CONAGO no quedó al margen de ese debate y, en su XXIII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Zacatecas, el 16 de marzo 2005, respecto a la **iniciativa de la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, se pronunció por solicitar a la legislatura federal, emita una propuesta de redacción referente a los excedentes del petróleo y al PAFEF para garantizar la opinión del Ejecutivo Federal, respecto de que la iniciativa presentada mantenga o mejore los ingresos de los Estados que se tenían con la ley anterior.

En sesión celebrada el 27 de abril de 2005, fue aprobado, con 86 votos a favor y 8 en contra, en el Senado de la República el Decreto que reforma diversas disposiciones del Capítulo XII, del título Segundo, de la Ley Federal de Derechos, y turnado en Minuta a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

El avance en el proceso legislativo generaba incertidumbre en los Gobernadores, particularmente en lo que se refería a la reforma al Régimen Fiscal de PEMEX, de tal manera que, en la XXIV Reunión Ordinaria de Aguascalientes, Aguascalientes realizada el

27 de mayo de 2005, dentro del Acuerdo Décimo Séptimo y como parte del informe que presentó el Coordinador de la Comisión de Hacienda de la CONAGO, se establecía que *“este Pleno instruye a la Comisión de Hacienda de la CONAGO para que presente a las Comisiones de Energía y de Hacienda de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, un respetuoso llamado para que revisen cuidadosamente los cambios aprobados por la Cámara de Senadores al Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX y se preserve el actual equilibrio financiero derivado de la Recaudación Federal Participable.*

Asimismo, para que se consideren las recomendaciones y propuestas que la CONAGO presentó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en relación con el reparto de ingresos excedentes de la Ley de Ingresos del Gobierno Federal y la garantía de la subsistencia del derecho de las Entidades Federativas a percibir 50% de las cantidades que pagó PEMEX por concepto de Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes de Hidrocarburos (ARE) con independencia de que desaparezca o cambie de denominación por modificaciones al Régimen Fiscal de PEMEX”.

El 28 de junio de 2005, en período extraordinario de sesiones, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó la “Minuta Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones del Capítulo XII, del Título Segundo, de la Ley Federal de Derechos”, proveniente del Senado de la República, y se envió al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

Mientras se discutía la procedencia del Dictamen emitido por la Cámara de Diputados, los Gobernadores también hacían cuentas de lo que podría dejar de percibirse de ingresos fiscales, al reducir la carga tributaria de PEMEX. La aprobación del NRFP, provocó diversas reacciones y fueron las de los Gobernadores, las que más inquietudes generaron.

Con este propósito se promovió la XXV Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), celebrada en Oaxaca, Oax., el 19 de agosto de 2005, en la que se tomó el Acuerdo Undécimo, que decía, *“se aprueba el pronunciamiento presentado por el Gobernador José Reyes Baeza Terrazas, Coordinador de la Comisión de Hacienda, respecto de la Ley Federal de Derechos en Materia de Hidrocarburos, en los siguientes términos:*

Los Gobernadores de las Entidades Federativas estamos a favor de que el Presupuesto de Egresos de la Federación dote a Petróleos Mexicanos de los recursos necesarios para sustentar su desarrollo futuro; ello sin afectar adversamente las finanzas de los Gobiernos Estatales y municipales.

Por ello, solicitamos respetuosamente una reunión al Señor Presidente de la República, Licenciado Vicente Fox Quesada, con el propósito de reiterar nuestro compromiso con una reforma a la Ley Federal de Derechos en Materia de Hidrocarburos que asegure a los mexicanos un suministro confiable,

oportuno y suficiente de energéticos a precios competitivos para potenciar el crecimiento económico del país y a la vez, congruentes con los acuerdos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que garantice los ingresos a los Gobiernos Federal, Estatales y municipales para cubrir el costo creciente de los servicios públicos que demanda la población del país.

Se considera necesario que se tomen en cuenta los puntos de vista de las Entidades Federativas, antes de que entre en vigor cualquier reforma. La Conferencia Nacional de Gobernadores, hace un respetuoso llamado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las Cámaras de Diputados y Senadores del H. Congreso de la Unión, así como a Petróleos Mexicanos, para que conjuntamente con la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, establezcan una mesa de trabajo para que evalúen el impacto real del nuevo régimen fiscal de hidrocarburos, conforme a una base de datos única y se busquen otros mecanismos de financiamiento para PEMEX, como parte de la reforma estructural que requiere este organismo descentralizado.

Cada uno de los Gobernadores asumimos el compromiso de dar a conocer personalmente estos planteamientos a los representantes del H. Congreso de la Unión de cada Entidad Federativa, y así asegurar el mejor resultado para el país.”

Contando con dicho Acuerdo, los Gobernadores de Tabasco, Manuel Andrade; Chiapas, Pablo Salazar; Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel; Oaxaca, Ulises Ruíz; Nuevo León, Natividad González; Campeche, Carlos Hurtado; San Luis Potosí, Marcelo de los Santos, y de Zacatecas, Amalia García; encabezados por el Coordinador de la Comisión de Hacienda de la CONAGO (Lic. José Reyes Baeza Terrazas), visitaron en los Pinos al Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada, para formularle peticiones por los Estados, respecto al impacto que provocaría esa medida en sus finanzas públicas, y le pidieron al Ejecutivo que ejerciera su derecho constitucional de veto, y emitiera observaciones al Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos aprobada por el Legislativo.



El presidente Vicente Fox envió observaciones al nuevo Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos aprobado por el Congreso, luego de que en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución, devolvió el Decreto respectivo con nueve observaciones.⁴

⁴ Se decía que “las observaciones buscaban contribuir a crear un marco legal que permita la fortaleza de PEMEX a largo plazo y busca la gradualidad en el sacrificio financiero que dicho régimen implica para las Entidades Federativas”, según comunicado de la Secretaría de Gobernación emitido el 1 de septiembre de 2005 por Dionisio Meade, Subsecretario de Enlace Legislativo.

Con fecha 1 de septiembre de 2005, el subsecretario de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación, remitió el documento a los secretarios de la Cámara de Diputados, con las observaciones que realizó el Presidente Vicente Fox Quesada, al Decreto que reforma diversas disposiciones del Capítulo XII, del Título Segundo, de la

Ley Federal de Derechos emitido por el H. Congreso de la Unión; asimismo, devolvió el original del Decreto con firmas autógrafas de los Presidentes y Secretarios de la Cámara de Senadores y Diputados.

El 7 de septiembre de 2005, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio cuenta de la recepción y las Comisiones Unidas Dictaminadoras, revisaron las observaciones. Tres meses después los senadores modificaron el texto original aprobado por los diputados y la regresaron a San Lázaro, con el

objeto de que se enviara al Presidente de la República para su publicación.

El texto original que había sido aprobado por la Cámara de Diputados, establecía las prácticas de gobierno corporativo y autonomía de gestión, de acuerdo con la regulación internacional. El nuevo régimen implicaba transferencias a PEMEX que equivaldrían a un total de 415 mil 400 millones de pesos en el período 2006-2013, con base en el precio promedio anual de 30 dólares por barril de la mezcla mexicana de crudo. Contemplaba también una transición gradual y un Derecho Adicional con cargo a PEMEX.

La respuesta del Senado a la modificación de la Ley Federal de Derechos aprobada en la Cámara de Diputados fue la siguiente: *“en la reforma al gobierno corporativo se omitió el acondicionamiento de la aplicación plena del Nuevo Régimen Fiscal a la reforma que otorguen autonomía de gestión de la paraestatal; se aumentaron en forma significativa las transferencias; se disminuyó el periodo de transición, lo que implicaría realizar una mayor transferencia de recursos en un menor tiempo colocando en riesgo las finanzas públicas; y se eliminó la garantía de un monto mínimo de participaciones para las entidades federativas”*.

Según el Gobierno Federal la aplicación del Nuevo Régimen Fiscal implicaría que las transferencias de recursos a PEMEX serían del orden de 24 mil 700 millones de pesos, lo que permitiría a la paraestatal contar con mayores recursos. Asimismo, en



los cambios que realizó el Senado, consideraba eliminar el Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos, derecho que previamente había sido aprobado por la Cámara de Diputados.

Posteriormente, en la Declaratoria de la XXVI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Torreón, Coah., el 14 de noviembre de 2005, el Quinto Acuerdo, establecía: *“Se aprueba el informe presentado por el Gobernador José Reyes Baeza Terrazas, Coordinador de la Comisión de Hacienda”*; al respecto, la Conferencia Nacional de Gobernadores se pronuncia en el siguiente sentido:

“Exhortamos a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, para que se consideren dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006, los recursos que las Entidades Federativas han venido percibiendo por el Aprovechamiento sobre Rendimientos Excedentes y el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, los cuales constituyen prácticamente las únicas fuentes de que disponen para financiar la infraestructura física en los Estados y contribuir al desarrollo y al crecimiento económico, a la generación de empleo como medios indispensables de combate a la pobreza, así como para fortalecer los programas de inversión en obras de infraestructura hospitalaria, educativa e hidráulica”.

Por lo que solicitamos se considere en la elaboración del Presupuesto de Egresos de 2006, que los ingresos resultantes del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos petroleros, cuya estimación es de 39,823 millones de pesos, se distribuya de la siguiente manera:

1. Un 65% en programas y proyectos de inversión en infraestructura física del Gobierno Federal, es decir, 26,000 millones de pesos, en lugar de que el Gobierno Federal reciba el 100% de los recursos derivados de este derecho durante 2006.
2. Un 35% en programas de las Entidades Federativas, es decir, 14,000 millones de pesos, conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones.

Que el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), se asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2006, con un monto de 23,000 millones de pesos, importe que considera la actualización inflacionaria desde 2003 y la disminución de los recursos en la Recaudación Federal Participable, ante la entrada en vigor del Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX.

Tres meses de análisis y en manos de los senadores, éstos determinaron modificar el texto original aprobado por los diputados y, la Minuta, la regresaron a San Lázaro con objeto de que se enviara al Presidente de la República para su promulgación.

No obstante que las propuestas del posicionamiento de la CONAGO no fueron del todo incorporadas a la Ley Federal de Derechos en materia de hidrocarburos, los planteamientos recogidos sí reducirían el impacto en las Entidades Federativas, de 110 mil millones de pesos a 94 mil millones en el periodo de 2006 a 2013.

En concreto, las observaciones que presentó el Ejecutivo Federal pretenden que se tomen en consideración los Acuerdos tomados en la Primera Convención Nacional

Hacendaria. Además dentro de las observaciones se establece también un aumento paulatino de la plataforma de producción. Así para 2006 se planteaba una producción de 3 millones 419 mil barriles diarios de petróleo crudo; para 2007, de 3 millones 452 mil barriles al día y para 2008 se fijaba una meta de 3 millones 523 mil barriles por día.

En su momento se discutió la desventaja que generaba al fisco el Nuevo Régimen Fiscal, ya que éste dejaría de disponer de aproximadamente 25 mil millones de pesos que PEMEX se los quedaría, mismos que la

Secretaría de Hacienda dejaría de percibir y las Entidades Federativas verían mermadas sus transferencias federales.

Una vez que se culminó con todas las fases del proceso legislativo, finalmente y una vez que hubo acuerdo en las dos Cámaras, el Ejecutivo y los Gobernadores, el Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de diciembre de 2005.

El Nuevo Régimen Fiscal de PEMEX contenía las siguientes características en los derechos, que entrarían en vigor el 1 de enero de 2006:

- ✿ Se eliminó el régimen fiscal vigente hasta 2005 que consistía en la aplicación de una tasa global ajustable del 60.8% al ingreso total por las ventas de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos a terceros, contra lo cual se podían acreditar el impuesto especial sobre producción y servicios, el impuesto a los rendimientos petroleros y el derecho sobre extracción de petróleo.
- ✿ Se estableció el derecho ordinario sobre hidrocarburos, con una tasa de 79%, que se ajustaba de acuerdo con el nivel del precio de la mezcla mexicana de exporta-



ción, sobre una base neta (valor de la producción menos la deducción de costos permitidos).

- Se crearon los derechos: extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, para la fiscalización petrolera, para el fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía y sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.

Estos cambios permitieron a PEMEX, contar con ingresos adicionales por alrededor de 115 mil millones de pesos durante 2006 y 2007.

Posteriormente, en septiembre de 2007 con otra reforma al Régimen Fiscal de PEMEX, el Congreso General aprobó las siguientes modificaciones que iniciaron su vigencia el 1 de enero de 2008:

- Se redujo la tasa del derecho ordinario sobre hidrocarburos del 79% al 71.5%, con un régimen transitorio por el que la tasa desciende paulatinamente del 74% en 2008 hasta 71.5% en 2012.



Se estableció que este derecho se causa por la extracción de crudo y gas, valorados a precios internacionales, permitiéndose deducir los costos con un límite.

- Se derogó el derecho adicional sobre hidrocarburos.
- Se creó el derecho único sobre hidrocarburos, que constituye un régimen especial para campos de extracción de hidrocarburos abandonados o en proceso de abandono, con el objetivo de incentivar la extracción de petróleo crudo y gas natural en dichos campos.

C. Reforma Hacendaria de 2007

Con el antecedente de que en la Primera Convención Nacional Hacendaria realizada en febrero de 2004, se había analizado la problemática que enfrentaba el sistema tributario mexicano y la hacienda pública; y una vez que se habían logrado importantes Acuerdos que fueron enviados a la Cámara de Diputados, para su análisis y seguimiento, se abrió el camino para que el Ejecutivo Federal promoviera reformas trascendentales que demandaba un cambio de fondo para el desarrollo económico y social del país.

En el inicio de 2007, se comenzó a debatir sobre la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, propondría una nueva Reforma Fiscal. En este sentido y, al igual que diversos sectores de la sociedad, los Gobernadores asumimos el “compromiso de impulsar políticas orientadas a fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno y promover reformas constitucionales y legales a fin de contar con los recursos suficientes para cubrir las necesidades sociales”.⁵



Así, el 20 de junio de 2007, el Ejecutivo Federal, envió a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, “Iniciativas de

Decreto por el que reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, tales como:

1. Iniciativa de decreto que modifica el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Iniciativa de decreto por el que reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales, para fortalecer el federalismo fiscal.
3. Iniciativa de decreto por el que se expide la **Ley del Impuesto de la Contribución Empresarial a Tasa Única**.
4. Iniciativa de decreto por el que se expide la **Ley del Impuesto contra la Informalidad**.
5. Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la **Ley del Impuesto sobre la Renta**, del **Código Fiscal de la Federación**, de la **Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios**, la **Ley**

⁵ Acuerdo Décimo Quinto de la XXXI Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Tlaxcala, Tlax., 16 de febrero de 2007.

del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y se establece el **Subsidio para el Empleo**.

6. Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto.
7. Iniciativas de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; y otras.

Se pensaba que con ese paquete de iniciativas, se tendría una Reforma Integral de la Hacienda Pública, por lo que en su momento, el Ejecutivo Federal la llamó: **“Reforma Hacendaria por los que menos tienen”**.

El objetivo de dicha Reforma era establecer una estructura institucional moderna, que permitiera hacer frente a las necesidades identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo, para cumplir con las demandas de la población en materia de seguridad pública, combate a la pobreza, educación, salud, vivienda e inversión en infraestructura. Asimismo, se contaría con una nueva estructura tributaria que facilitaría la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleos.

En este sentido, las expectativas que generaba este paquete de reformas, era que en materia impositiva, se mejoraría la recaudación de ingresos públicos tributarios y, permitiría mantener finanzas públicas sólidas; ya que incrementaría gradualmente los ingresos para las Entidades Federativas en 1% del PIB, y para el Gobierno Federal, en 2% del PIB en el 2012.

Las iniciativas propuestas, se apoyaban en cuatro pilares fundamentales, a saber:

1. Administración tributaria: facilitar el cumplimiento y combatir con mayor efectividad la evasión y la elusión fiscal.

2. Gasto público: establecer una estructura institucional que asegure un gasto orientado a resultados que sea más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, al mismo tiempo que promueva su productividad y austeridad.

3. Federalismo fiscal: dotar a los estados y municipios de mejores instrumentos e incentivos para establecer una relación de corresponsabilidad entre todos los órdenes de gobierno.

4. Ingresos públicos: sentar las bases para un sistema tributario que permita sustituir los ingresos petroleros con fuentes más estables de recursos, empleando esquemas neutrales que promuevan la inversión, la generación de empleos y el crecimiento económico.

En particular las propuestas relativas al cuarto pilar de la reforma hacendaria integral que se planteaban, buscaban mejorar el marco del federalismo hacendario.



Un aspecto importante de esa iniciativa, era que, en lugar de replantear el pacto fiscal en su totalidad, se recogían algunos planteamientos de la Convención Nacional Hacendaria, celebrada en el año 2004, sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal realizados a través de los funcionarios fiscales, y aquéllos derivados del constante e intenso diálogo entre el Gobierno Federal, las

Entidades Federativas y los municipios, a fin de adecuar nuestro federalismo hacendario a las nuevas realidades nacionales.

En ese sentido, las propuestas para fortalecer el federalismo fiscal se basaría en dos ejes torales:

- ✿ Expandir las facultades tributarias de las Entidades Federativas y otorgar mayores incentivos para utilizarlas. Lo anterior, sin mermar las finanzas públicas federales, al tiempo que se evite una proliferación de impuestos locales.
- ✿ Simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias, tanto para las participaciones como para las Aportaciones Federales; incluso, las correspondientes al sector educativo. Esto bajo la premisa de que no se disminuiría el valor nominal de las transferencias actuales para ninguna entidad.

Otra iniciativa que contenía cambios sustanciales en los criterios del reparto de los ingresos a las Entidades Federativas y a los municipios, fue la Ley de Coordinación Fiscal, que en ella se plasmó un novedoso esquema de reparto, tanto de las Participaciones (con una fórmula basada en el Producto Interno Bruto como proporción del

total nacional), como de las Aportaciones Federales, que incluían cambios importantes en la asignación de recursos de los Fondos Federales del Ramo 33.

Con este nuevo ordenamiento normativo, el gasto público sería más transparente en su ejercicio, para lo cual se proponía una herramienta en la programación-presupuestación y en la evaluación. En adelante sería obligado incorporar el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), en los programas financiados con recursos públicos federales.

Después de una largo y profundo debate, el 14 de septiembre de 2007, en el Diario Oficial de la Federación, fue publicado el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y se establece el Subsidio para el Empleo”.

La característica de esta Nueva Reforma Fiscal que entrarían en vigor en 2008, consistía en introducir dos nuevos impuestos: el Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo, cuyos objetivos consistían en recaudar mayores recursos para incrementar la capacidad de financiamiento del gasto público, a la vez ampliar la atención en las necesidades de la población.

Pasada la aprobación de ese paquete de reformas, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens Carstens, mantenía su optimismo de que la Reforma Hacendaria daría los recursos e induciría el cambio en el desarrollo económico que demandaba el país.

Así, en la XXXIII Reunión Ordinaria de la CONAGO, realizada el 19 de octubre de 2007, en la ciudad de Manzanillo, Colima el Dr. Agustín Carstens señaló que *“con la reforma fiscal, recientemente aprobada, se logró el objetivo conjunto que se había planteado en la pasada XXXII Reunión Ordinaria de la CONAGO de Puerto Vallarta, Jalisco, de darle una amplia base federalista”* y agradeció el trabajo de los Secretarios de Finanzas de las Entidades Federativas y, en especial, el liderazgo y apoyo brindado por el Coordinador de la Comisión de Hacienda de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Asimismo, en el Acuerdo Décimo Quinto de esa Reunión, se señalaba que *“la CONAGO reconoce que si bien en la presente Reforma Hacendaria existe una clara muestra de voluntad federalista, al reconocer en el federalismo hacendario uno de sus pilares fundamentales, es apenas el primer paso hacia una reforma de fondo al sistema hacendario mexicano, pues el país necesita avanzar hacia un auténtico federalismo, en donde los Estados, se constituyan genuinamente en la fortaleza de la Federación. Se necesita que las Entidades Federativas tengan más potestades tributarias y que se*

lleve a cabo una profunda y bien pensada descentralización de competencias y atribuciones hacia los Estados y municipios. Durante los años que siguen, la CONAGO deberá impulsar y ser actor fundamental de los cambios estructurales pendientes del sistema hacendario nacional”.



De igual manera, el Secretario de Hacienda y Crédito Público durante su visita a Chihuahua para asistir al Tercer Informe de Gobierno, señalaba: “quiero reconocer y agradecer personalmente al gobernador Reyes Baeza su participación decisiva para construir la Reforma Hacendaria. En su carácter de Presidente de la Comisión de Hacienda de la Conferencia Nacional de Gobernadores él y su equipo jugaron un papel clave en el proceso de deliberación y aprobación de esta Reforma, a través de la CONAGO y de la Comisión Permanente de Secretarios de Finanzas”.

D. Adecuaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y a Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH)

Con el proyecto de Reforma Fiscal que propuso el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, se incluía una propuesta al marco legal y normativo de dos de las leyes secundarias más importantes, en materia de reparto del ingreso en su forma de gasto y de transparencia del gasto público, en las que se establecía un nuevo ordenamiento normativo para fines de asignación recursos a Entidades Federativas y municipios, como a continuación se explica.

a). Ley de Coordinación Fiscal (LCF)

En la Iniciativa de Reforma Fiscal de 2007, también se incluía modificar el marco normativo de la Ley de Coordinación Fiscal, en dos de sus capítulos más trascendentales: las Participaciones Federales y las modificaciones a los criterios del reparto de las Aportaciones en los Fondos Federales del Ramo 33.

En el primer caso, se pasaba de un criterio tradicional en el reparto del Fondo General de Participaciones (20% de la Recaudación Federal Participable) que por muchos había prevalecido⁶, y que consistía en considerar a la población (45.17% en propor-

⁶ Hasta el 1 de enero de 2008, cuando entra en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal.



ción directa al número de habitantes) como principal parámetro de referencia, a otro del tipo económico (como lo es el Producto Interno Bruto Estatal).

Con la Nueva Reforma Fiscal, ese criterio cambió sustancialmente, de modo que el reparto del Fondo General de Participaciones a partir del 1 de enero de 2008-, adoptaba un criterio puramente económico. Es decir, en adelante, las Entidades Federativas y los municipios recibirían recursos de las participaciones federales, en función de la contribución que hacen las Entidades Federativas al Producto Interno Bruto nacional.

De igual manera, las Aportaciones Federales sufrieron cambios notables, particularmente algunos Fondos Federales, de los que sólo destacamos por su importancia, el del Fondo de Aportaciones Federales para la Educación Básica y Normal, que con dichas modificaciones, la asignación de dichos recursos, estaría dada en función de cuatro componentes⁷ en lugar de dos simples criterios como eran, el número de planteles y de matrícula escolar, con los que tradicionalmente se asignaban los recursos para atender la educación básica en las Entidades Federativas.



Aquí habría que destacar, que si bien en la CONAGO se han hecho importantes aportaciones para una mejor asignación de recursos a las Entidades Federativas y municipios, todavía quedan tareas pendientes de resolver, como es el hecho de que la Secretaría de Educación Pública se haga cargo del cien por ciento del gasto público en la educación básica de las Entidades Federativas. Lo que prevalece en la actualidad, es una total iniquidad, pues mientras unos Estados reciben el cien por ciento de recursos federales, para cubrir las necesidades de la educación básica, otras, reciben sólo una parte; situación que las coloca en desventaja, pues tienen que hacer frente a esas necesidades con recursos propios.

b). Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH)

El Proyecto de Reforma Fiscal de 2007, contenía importantes cambios a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH).

⁷ Es importante mencionar que el Gobierno del Estado de Chihuahua, realizó un amplio análisis de los beneficios y alcances de dicha fórmula, por lo que propuso un Cuarto Componente (C4) a la fórmula original (de tres componentes), para que las Entidades Federativas que mantienen un subsistema estatal con recursos propios, en un horizonte de mediano plazo, resarzan dichos gastos.

Uno de los principales cambios, es el que se tenían contemplados y, que finalmente los legisladores aprobaron, fue la transparencia, eficacia y eficiencia con la que se pretendía ejercer el gasto público. Para ello, se proponía introducir un formato de presupuesto como era el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Con esa nueva técnica presupuestal, se obligaba a los entes públicos a transparentar el ejercicio de los recursos públicos y, sobre todo, a evaluar y a medir sus impactos.

De esta manera, el Gobierno Federal, las Entidades Federativas que ejerzan recursos públicos federales, estarían obligados a realizar la evaluación correspondientes y a medir los beneficios.

Otros cambios que se proponía y que previa votación se aprobarían, fue que los ingresos excedentes, a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo, una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de esta Ley, se destinarán a lo siguiente:

- a. En un 20% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;
- b. En un 60% al Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos;
- c. En un 10% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros;
- d. En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de los municipios con mayor.

Los Fondos de Estabilización a que se refiere esta fracción se sujetarán a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto.

E. Federalismo y Descentralización: Foro Nacional Temático 2008

Una vez que había entrado en vigor la Nueva Reforma Fiscal, en enero de 2008, los Gobernadores empezamos a contemplar la posibilidad de definir una agenda de traba-

jo, que permitiera continuar fortaleciendo el federalismo hacendario.

En este contexto, y en congruencia con las aspiraciones y objetivos que han servido de fundamento en la acción coordinada de los Gobernadores, en la Reunión Ordinaria de la CONAGO, efectuada en San Francisco de Campeche, celebrada el 29 de febrero de 2008, arrojó como uno de sus principales resultados, el de iniciar los trabajos que permitan construir una agenda estratégica de temas fundamentales en materia de federalismo, que estableciera objetivos, metas y acciones de éste órgano colegiado, con lo grandes temas que induzcan los cambios fundamentales que requiere el país.

Con esta idea, se tenía claro que lo que se deseaba, era integrar en la agenda temática de la CONAGO, acciones y estrategias para fortalecer el federalismo como sinónimo de descentralización. Precisamente fue el 25 de abril de 2008, en la V Reunión Extraordinaria llevada a cabo en Metepec, Estado de México, cuando se tomó el Acuerdo de realizar una consulta en materia de fortalecimiento del federalismo y descentralización, a través de un Comité Técnico que fue encargado de definir el programa general para la realización de los foros temáticos en julio-agosto, para lo cual se eligieron los estados de Zacatecas, Coahuila, Chihuahua y Morelos.





Los grandes temas nacionales se integraron en los 4 foros siguientes:

- I.-** Federalismo hacendario y descentralización de las finanzas públicas;
- II.-** Federalismo y descentralización en los ámbitos de seguridad, justicia y desarrollo económico y agropecuario;
- III.-** Federalismo y descentralización en materia de educación, salud y desarrollo social;
- IV.-** Fortalecimiento y capacidad institucional de los gobiernos estatales y municipales, y nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional Federación—Estados.

Sin embargo, abordar la temática de estos temas, implicaba no solo disponer de un diagnóstico actual, sino también, el determinar que propuestas podrían recogerse por los expertos en dichas materias.

Para tal efecto, se encomendó a instituciones académicas con amplio prestigio, como

la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económica, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Nacional de Administración Pública, y el Colegio de México, un amplio estudio de investigación sobre el federalismo.

Los estudios que fueron elaborados por dichas instituciones académicas, se entregaron en la Secretaría Técnica de la CONAGO, y sirvieron de apoyo para la discusión de los temas programados en los foros temáticos.

Para el caso particular del foro sobre “Federalismo Hacendario y Descentralización de las Finanzas Públicas”, se presenta el resumen de las conclusiones que se obtuvieron de las 20 ponencias de académicos y expertos que participaron en dicho foro, realizado en la ciudad de Chihuahua, del 31 de julio al 1 de agosto de 2008. Tales como:

- Miguel de Jesús Alvarado Esquivel. “Una Guerra Perdida: Participaciones Federales contra Tributos Propios”.
- Fernando A. Orrantía Arellano. “Autonomía Fiscal, Estatal y Municipal”.
- Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara. “El Federalismo del Bicentenario. La Necesidad de un Nuevo Acuerdo Fiscal”.
- Rafael Tamayo Flores. “Financiamiento de la Infraestructura Local en México: Temas Actuales y Perspectivas”.
- Jesús A. Cano Vélez. “Hacia un Auténtico Federalismo Hacendario”.
- Nubia Mayorga Delgado. “Hacia el Fortalecimiento del Federalismo Hacendario”.
- Alberto Díaz Cayeros. “Federalismo y Desigualdad Territorial: Economía Política del Diseño de las Transferencias Compensatorias”.
- Fernando Pérez Correa. “El Federalismo Mexicano del Siglo XXI”.
- Javier Pérez Torres. “Federalismo Fiscal. Espacios de Mejora”.



- Óscar Lara Aréchiga. “Federalismo y Descentralización de las Finanzas Públicas”.
- Tonatiuh Guillén López. “Federalismo y Política Intergubernamental; la Perspectiva Hacendaria”.
- Horacio Enrique Sobarzo Fimbres. “Federalismo Fiscal en México Balance y Perspectivas”.
- Gonzalo Núñez González. “Mitos y Realidades del Federalismo Hacendario Mexicano”.
- Cesar Camacho Quiroz. “La Coordinación Hacendaria, Pieza Clave para el Federalismo Mexicano del Siglo XXI”.
- Armando López Fernández. “Hacia un Sistema Hacendario Nacional”.
- Fernando Baeza Meléndez. “El Papel del Senado en las Reformas Federalistas”.

De estas 20 ponencias, se desprenden importantes conclusiones que se resumen en los siguientes subtemas:

I. SOBRE EL FEDERALISMO EN GENERAL

El federalismo es el elemento central que permitirá definir con claridad, las responsabilidades públicas de cada orden de gobierno y las facultades que requieren para su ejercicio, así como para normar y definir las reglas de convivencia democrática de la sociedad.

En síntesis, el federalismo exige primero un reparto de facultades, de competencias, porque sin ellas no hay autoridad, no hay poder; así como, un sistema de coordinación entre los entes que ostentan esas competencias, esos poderes o esas esferas de gobierno.

Partiendo de los desajustes en el Sistema Federal Mexicano, **se propone un nuevo federalismo**, que replantee una estrategia por parte del gobierno que establezca un equilibrio distinto entre los tres ámbitos gubernamentales. En el fondo, se trata de elaborar propuestas que permitan revertir las marcadas desigualdades que prevalecen entre el centro y las regiones, entre el norte y el sur, entre las ciudades ricas y las pobres.

II. FACULTADES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO

Nuestra Constitución Mexicana señala claramente las facultades expresas al Gobierno Central o Federal, para establecer contribuciones, reservando a los Estados el ejercicio de todas aquellas que no estén expresamente establecidas en la Constitución por los funcionarios federales. De esta manera, el artículo 124 establece la regla general que crea las dos áreas de competencia que dividen la actividad del Gobierno Central y la de los Estados.

La facultad impositiva otorgada expresamente por la Constitución al Congreso Federal, impide que los congresos estatales legislen para crear impuestos locales sobre la misma materia.

Se reconoce pues, que es imperativo revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el Gobierno Federal, a fin de impulsar las potencialidades locales y dotar de auténtica autonomía política a las Entidades Federativas y abatir los desequilibrios regionales.

III. EL SISTEMA FEDERAL

En resumen, padecemos un régimen hacendario, a toda luz arbitrario, injusto, ineficiente y ofensivamente centralista.

Ante ello, la única conclusión que podemos sacar al respecto es que, si seguimos como estamos no hay futuro; no hay ningún futuro para las famosas llevadas y traídas Reformas del Estado. Por eso, la CONAGO ha de contribuir a impulsar un federalismo que persiga como objeto la descentralización de facultades y competencias, tanto en el ámbito tributario-impositivo, como en la asignación y ejercicio del gasto público.

La Reforma del Estado necesariamente tiene que iniciarse con una Reforma Hacendaria, que modifique la distribución centralista de las atribuciones fiscales y la asignación del gasto público entre los Estados y la Federación, pero que también incremente el ingreso fiscal, liberándonos de la dependencia de la renta petrolera.

No es falta de imaginación lo que ha implicado o lo que ha desencadenado que a lo largo ya de casi dos siglos de esfuerzos la República Mexicana, no haya podido construir un Sistema Federal funcional y que cada vez que acudimos a un dispositivo federal terminamos con cosechar resultados visiblemente centralizadores.

IV. SOBRE LA MATERIA IMPOSITIVA

Una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales que se refieren a materia impositiva, determina que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal, sino que es un sistema complejo y las reglas principales son las siguientes:

- 1) Concurrencia contributiva de la Federación y los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII, y 124);
- 2) Limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva expresa y concreta de determinada materia a la Federación (artículo 73, fracción XXIX) y c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI, y VII y 118).

En la asignación de potestades tributarias el Gobierno Federal concentra una abrumadora mayoría de los tributos de significación económica y recaudatoria.

V. LAS POTESTADES TRIBUTARIAS

En materia impositiva, o del establecimiento de los tributos, de acuerdo con la Constitución, es una facultad centralizada del Estado mexicano a través de su órgano legislativo que es el Congreso de la Unión, por lo que a las Entidades Federativas, les es negada esta atribución; excepto los impuestos locales, los cuales los Estados pueden establecer por facultades de su Congreso Local.

La idea es que los Estados dispongan de fuentes impositivas propias y nuevas: por ejemplo, un impuesto sobre actividades económicas, tributos ecológicos, impuestos a ciertos consumos, entre otros.

VI. DESCENTRALIZACIÓN Y PACTO FEDERAL

En México, uno de los factores que ha limitado la relación entre federalismo y democracia, ha sido y es, la excesiva centralización de las decisiones políticas, especialmente las relacionadas con las competencias tributarias y de criterios en la asignación de gasto.

Los cambios operados en las últimas tres décadas en el esquema de relaciones fiscales intergubernamentales han conducido a un esquema en el que el Gobierno Federal se encarga de la recaudación de casi la totalidad de los ingresos, en tanto que, por el lado del gasto, se ha estado haciendo mediante un proceso gradual de descentralización todavía insuficiente.

Sin embargo las finanzas de los gobiernos locales, siguen siendo fuertemente dependientes de la Federación.

VII. SOBRE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

Actualmente, el Fondo General de Participaciones Federales, se distribuye con un criterio de fórmula de la contribución que hace cada Entidad Federativa al Producto Interno Bruto nacional.

El problema de este criterio es que no fomenta ni premia el esfuerzo fiscal, tampoco tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico. Además existe un rezago en la información del PIB de cuando menos 1 año, que no permite tener confianza en ese criterio de asignación de los recursos de las Participaciones Federales.

VIII. SOBRE LAS APORTACIONES FEDERALES

Si bien en enero de 2008, entraron en vigor las nuevas fórmulas en los criterios de reparto de los recursos para los Fondos Federales del Ramo 33, particularmente del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), a la fecha, no se ha resuelto la carga presupuestal de las Entidades Federativas que mantienen presupuestalmente y, con recursos propios, un subsistema estatal de educación básica muy alto.

En este sentido, ni los legisladores de la Cámara de Diputados, ni las autoridades de la Secretaría de Hacienda y de Educación Pública, han hecho nada para resolver esta situación, que cada vez pone en verdaderos problemas las finanzas públicas de los gobiernos estatales.

IX. RETRASO EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS

Prevalece la inercia de estar retrasando la asignación y ejercicio de los recursos, lo que nos genera complicaciones en las finanzas de los gobiernos locales y para los proyectos que desde el inicio o incluso desde meses anteriores al presupuesto que se habían programado ejecutar.

Se requiere de la definición de lineamientos normativos que eviten acciones inerciales como las antes señaladas, y que desde que inicie el año, se autorice también el ejercicio de gasto de inversión liberando en tiempo los recursos programados.

X. BRECHAS DE DESIGUALDAD ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Sin duda existen brechas de desigualdad territorial, que han llevado a polarizar el desarrollo económico y social en nuestro país.

Esta desigualdad, constituye el principal obstáculo para el crecimiento económico de México y para mejorar los niveles de bienestar de la población durante los próximos años.

XI. EL FEDERALISMO HACENDARIO. ¿QUÉ HACER PARA QUE EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO SEA FUNCIONAL?

Avanzar en la construcción de un federalismo hacendario, requiere la participación de los tres ámbitos de gobierno, para dar viabilidad y sustentación al desarrollo económico, político y social de la Nación; y con ello, mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración pública de las tres esferas de gobierno.

El federalismo hacendario es el eje sustantivo de la reforma del poder, que redistribuye competencias y recursos para impulsar una reforma económica, y construir plenamente un pacto social de base democrática.

XII. UNA REFORMA CONSTITUCIONAL NECESARIA

Basado en un enfoque sobre el federalismo a la mexicana, se proponen tres propuestas concretas:

-  Para recuperar facultades tributarias perdidas, es conveniente que las Entidades Federativas puedan imponer de manera privativa o concurrente, las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto y los de sus respectivos municipios.
-  Revisar y actualizar el marco normativo de los criterios de distribución de las Participaciones y de las Aportaciones Federales.
-  Implantar un **Sistema Coordinador de la Hacienda Pública Nacional, que sustituiría al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**. Un sistema integrado por representantes del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, que por mandato legal, aplique los mecanismos de compensación de los egresos de ambos ámbitos de gobierno. Además, esta instancia le daría coherencia a la potestad tributaria en general y orden al ejercicio del gasto público.

XIII. SISTEMA HACENDARIO NACIONAL

Una de las importantes propuestas que se recogen en este foro, es la que propone se institucionalice constitucionalmente, un **SISTEMA HACENDARIO NACIONAL**, el cual estaría dotado de atribuciones para armonizar los planes, políticas y programas de las administraciones públicas de las tres esferas de gobierno que deban articularse por su impacto en el crecimiento económico y el desarrollo social del país, y para que, con la gradualidad que el mismo determine, genere los acuerdos y propuestas de cambios que deban realizarse a la Constitución y leyes secundarias sobre los temas del federalismo hacendario

Este Sistema Hacendario Nacional, estaría integrado por representantes de los tres ámbitos de gobierno.

Sus acuerdos, propuestas, recomendaciones y planteamientos en general, serían vinculantes para las administraciones públicas de los tres ámbitos de gobierno; además, tendría facultades para formalizar ante los titulares del Ejecutivo Federal y estatales, así como ante las Cámaras del Congreso de la Unión, congresos de las Entidades Federativas y legisladores en lo individual, la solicitud para que se ejerza la facultad de iniciativa que establecen la Constitución federal y las particulares de las Entidades Federativas, relacionada con la materia hacendaria, así como para darle seguimiento al proceso legislativo correspondiente.

Esta propuesta señala que sea en el artículo 124 constitucional donde se establezca el Sistema Hacendario Nacional, a fin de denotar la intención de flexibilizar el principio de distribución de facultades y competencias entre los órdenes de gobierno, en función de un solo objetivo de país, mediante una efectiva coordinación intergubernamental.

F. Trabajos recientes de la Coordinación de Hacienda de la CONAGO

Dentro de los trabajos que se realizaron por parte de la Coordinación de la Comisión de Hacienda de la CONAGO, se encuentran:

a). Panorama sobre la Crisis Económica de 2009

Ante el panorama del ciclo recesivo que se presentaba en todas las economías del mundo, el 30 de marzo de 2009, se presentó ante el pleno de la XXXVI Reunión Ordinaria

de la CONAGO, un breve análisis de las causas e implicaciones que dicha crisis estaba generando en la economía mexicana.

Particularmente la economía norteamericana, estaba resintiendo los efectos devastadores de una crisis financiera que más allá del rescate de que fue objeto el sector hipotecario y el sistema financiero por parte del gobierno del Presidente Barack Obama, al que tuvo que asignar recursos por 700 mil millones de dólares; los efectos económicos empezaban a manifestar su verdadero peso.

La economía de los Estados Unidos estaba sufriendo la peor caída en la producción, solo comparada con la Gran Depresión de 1929-1933. El desempleo ascendía a casi 15 millones de personas desocupadas. El mercado de consumo se desplomaba alarmantemente. En México los efectos se resentían inmediatamente; la economía mexicana entró también en un ciclo recesivo, con una caída de la actividad productiva y un masivo desempleo.⁸

Debido a ese panorama de fuerte recesión económica, y con el propósito de tomar medidas de emergencia económica, ante el pleno de la CONAGO, se proponían los siguientes puntos de acuerdo:

“PRIMERO: La Conferencia Nacional de Gobernadores, hace un respetuoso exhorto al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión (...ante la agudización de los efectos de la crisis en nuestra economía real, se agilice el ejercicio del Presupuesto aprobado para éste año,...que redunde en mayores oportunidades para que el pueblo mexicano).



SEGUNDO: Con la finalidad de dar cumplimiento a los acuerdos anteriores, (...se propone la conformación, de un Comité de Coordinación y Seguimiento de los Acuerdos Nacionales anticíclicos y los de las Entidades Federativas, para el seguimiento del ejercicio de dichos recursos)”.

b). La CONAGO ante una Nueva Convención Nacional Fiscal de 2009.

La profundidad de la crisis económica que estaba generando graves distorsiones en la actividad produc-

⁸ Al cierre de 2009 había 3 millones de desempleados y la economía se desplomó totalmente. El PIB registró una caída de -6.7%.

tiva y, por tanto, una caída importante en los ingresos tributarios de la Federación, motivó a que se pensara en que para elevar nuevamente los ingresos públicos, era necesario promover una Nueva Reforma Fiscal.

Así, después de casi cinco años de haberse celebrado la Primera Convención Nacional Hacendaria,⁹ una vez más, se hacía necesario el llamado a revisar el Sistema Fiscal Nacional.

La difícil situación de la economía del país y su impacto en el desempeño de las finanzas públicas nacionales, agravada por la reducción de las plataformas de producción y exportación de petróleo, la disminución de los precios internacionales, y otras condiciones adversas de coyuntura, daban lugar a diferentes expresiones de preocupación social, generando la voluntad en el Congreso de la Unión para impulsar una Reforma Hacendaria Integral.

Con este propósito, en la XXXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada el 7 de diciembre de 2010, en Durango, Dgo., se tomaron los siguientes acuerdos:

“PRIMERO.- Expresar a nombre de la Conferencia Nacional de Gobernadores el más amplio reconocimiento a las múltiples expresiones sociales que se han vertido en el Congreso de la Unión, para construir una Reforma Hacendaria que distribuya las cargas fiscales de manera justa y equitativa entre todos los contribuyentes e incida en una mayor y más eficiente Coordinación Fiscal.

SEGUNDO.- La Conferencia Nacional de Gobernadores acuerda que la Comisión de Hacienda de la CONAGO sirva de enlace ante el H. Congreso de la Unión para armonizar temas, tiempos y mecanismos de participación de la Conferencia ante la expectativa de una Convención Nacional Hacendaria”.

A pesar de los buenos propósitos que se planteaban, con esa reforma, los resultados que se obtuvieron se concretaron a ampliar la base impositiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR de una tasa del 28 al 30%), del Impuesto al Valor Agregado (IVA pasó del 15 al 16% general) y del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (el IDE modificó el monto mensual total del depósito de 25 mil a 15 mil pesos, sin modificar su tasa del 2%).

c). Trabajos y propuestas durante 2010

Dentro de los trabajos más recientes que se pueden destacar en los que ha participado la Coordinación de Hacienda de la CONAGO, están los de la pasada XXXIX Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), realizada

⁹ La Primera Convención Nacional Hacendaria (después de las Convenciones Nacionales Fiscales realizadas en 1925, 1933 y 1947), se celebró del 5 de febrero al 29 de junio de 2004, en la ciudad de Querétaro.

en Ciudad Victoria, Tamaulipas, el 9 de junio de 2010; que dentro de los ACUERDOS y la DECLARACIÓN DE VICTORIA, se establecía que:



“DÉCIMO NOVENO.- Se tiene por recibido el documento remitido por los Secretarios de Finanzas de las Entidades Federativas y presentado por el Gobernador José Reyes Baeza Terrazas, Coordinador de la Comisión de Hacienda.

Al respecto, esta Conferencia, ante el llamado que hizo en meses pasados el H. Congreso de la Unión para convocar a una nueva Convención Nacional Fiscal, retoma el análisis de algunos de los temas, propuestas y planteamientos de mayor significado e interés para las Entidades Federativas, para que se incluyan en el proceso de discusión y aprobación de las reformas fiscales que se discutan junto con la Iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011.

En tal sentido, la Conferencia Nacional de Gobernadores, con el objetivo de fortalecer el federalismo hacendario, aprueba impulsar los siguientes planteamientos:

- *Acreditamiento de los impuestos cedulares*
- *Revisión de los gastos fiscales para fortalecer las finanzas de los tres ámbitos de gobierno*
- *Incremento en las aportaciones para el socorro de ley*
- *Resarcimiento del gasto estatal en educación básica*
- *Previsión en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los subsidios u otros mecanismos de compensación para las Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Directo, en caso de disminución de sus ingresos anuales estimados.*

Asimismo, se acuerda solicitar atentamente al Gobernador José Reyes Baeza Terrazas, Coordinador de la Comisión de Hacienda, que la presentación realizada durante esta sesión, así como el documento que contiene las propuestas de los Secretarios de Finanzas de las Entidades Federativas, sean presentadas a la Presidencia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y a las Comisiones de Hacienda y de Presupuesto y Cuenta Pública de la propia Cámara de Diputados, así como a la Presidencia del Senado de la República, a más tardar el 30 de junio de 2010.

De igual forma, se aprueba que la Comisión de Hacienda de la CONAGO, conjuntamente con los Secretarios de Finanzas, construyan los consensos necesarios en el H. Congreso de la Unión para que se analice y defina la viabilidad de los planteamientos aquí formulados y se traduzcan en iniciativas de reformas legislativas concretas y específicas que beneficien a todos los mexicanos.”



Puerta de Chihuahua,
Chihuahua

V. Agenda pendiente de la Coordinación de la Comisión de Hacienda

Por la naturaleza de sus actividades, la Coordinación de la Comisión de Hacienda, dispone de una agenda permanente de asuntos coyunturales que se van presentando en el transcurso del año, pero en el fondo, siempre está el tema que dio lugar a la misma creación de la Conferencia: el Federalismo Hacendario.

En esta perspectiva, la Coordinación de la Comisión de Hacienda, entre otras actividades, estará pendiente de la Iniciativa de Reforma Fiscal de 2011, que el Ejecutivo Federal envíe a la Cámara de Diputados; del Paquete Económico que se acompañará de la Iniciativa de Ley Ingresos y del Proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, así como otras misceláneas fiscales que serán temas debatidos por los legisladores y en donde los miembros de esta Comisión, juegan un papel preponderante con sus aportaciones, propuestas y análisis, tanto para la recaudación de ingresos, como para la asignación de los recursos para destinarlos a atender las necesidades del gasto público.

Finalmente, es importante resaltar que la misma naturaleza de nuestra Conferencia, es impulsar una nueva era de federalismo hacendario en México, con el objeto de descentralizar las facultades y distribuir las potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, todo ello bajo los principios de; equilibrio, equidad y sustentabilidad.



