



Asociación de Autoridades
Locales de México A.C.

ELEMENTOS PARA UNA VALORIZACIÓN DE LA
CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

Y

PROPUESTAS DE ORDEN MUNICIPAL

CONFERENCIA NACIONAL DE LOS
MUNICIPIOS DE MÉXICO

CONAMM

Fabian Cajero J.

Elementos para una valoración de la CNH desde la AALMAC

La puesta en marcha de la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) se puede interpretar como una oportunidad para cuestionar las caducas estructuras de gobierno y sentar las bases para impulsar cambios profundos, o bien, como un teatro donde todo estaba escrito con anticipación. La AALMAC apostó a la primera opción.

INTRODUCCIÓN

- En agosto de 2001 durante una reunión con el presidente Vicente Fox, el entonces dirigente de AALMAC, Zeferino Torreblanca, propuso la realización de una Convención Nacional Hacendaria, como un camino para rediseñar y actualizar integralmente el esquema hacendario del país.
- La propuesta fue impulsada fuertemente por la fracción del PRD en la LVIII Legislatura Federal en la Cámara de Diputados y más recientemente, por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), a partir de la declaración de Mazatlán.
- En octubre de 2003 se convocó a la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH), definida como una reunión republicana, democrática y participativa para buscar un régimen federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable.

SÍNTESIS DEL DESARROLLO

- En febrero se integraron pluralmente las siete Mesas de Análisis y Propuestas, en todas hubo representación plural. En la primera etapa se realizaron más de 200 reuniones de trabajo, incluidas plenarios, de comisiones técnicas y foros regionales.
- Se recibieron 443 propuestas de los coadyuvantes. Su amplitud abarca desde sustanciales cambios a la Constitución, hasta modificaciones puntuales a fórmulas, procedimientos y artículos de leyes de muy diversa índole. El Indetec (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) jugó papel relevante como facilitador y promotor.
- Existe coincidencia de los Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y el Ejecutivo Federal en la necesidad de actualizar el marco jurídico, institucional y competencial de nuestro sistema federal.
- No obstante, se mostró desigual voluntad y capacidad de participar, tanto por posiciones de escepticismo, como por falta de fortalezas institucionales en temas específicos.
- Esta primera CNH implicó un esfuerzo técnico – político de dimensiones inesperadas. Salvo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ninguna secretaría de estado y ningún gobierno estatal o municipal pudieron seguir con detalle al conjunto de la Convención. La participación se limitaba al seguimiento de uno o dos temas.
- En muchos casos, la CNH generó espacios de encuentro para un diálogo constructivo entre funcionarios de los tres órdenes de gobierno y -en menor medida- con la sociedad civil. Solamente en la Mesa de Patrimonio, misma que presidimos, se abrió la participación a la sociedad civil en las sesiones de Xalapa, Durango, Mérida, Guadalajara y Los Cabos.
- Para repensar viejos problemas, se han formulado nuevas preguntas para buscar soluciones efectivas. Con frecuencia, diversos actores replantearon sus posiciones iniciales, al escuchar la perspectiva de los otros.
- No obstante, se presentaron dinámicas irregulares. No todas las Mesas trabajaron tan constructivamente.

- Se percibió una contrastante actitud en funcionarios federales. Algunos dispuestos a escuchar y reformular; otros, con escasa disposición al diálogo y a la búsqueda de nuevas opciones, especialmente a los planteamientos municipales. En general, la SHCP jugó con posiciones conservadoras, poco proclives al cambio.
- Ayer inició la etapa de análisis y negociación política de las Propuestas Ejecutivas y formulación de las Propuestas Definitivas, que se enviarán al Congreso de la Unión.

DESDE EL PRD

- En general, escaso apego a las posiciones acordadas en la “Declaración de Morelia”, lo que se explica por falta de una coordinación operativa y de seguimiento.
- La Comisión Especial, creada para el tema, se reunió incompleta un par de ocasiones y no pudo entrar a la etapa intensa del trabajo temático.
- Con frecuencia, los actores perredistas participantes operaron más con su propia lógica de gobierno y no con la de buscar un sistema hacendario más eficaz, participativo y transparente. Por ejemplo, la representación de Michoacán votó en contra de la propuesta de los municipios para que éstos se integraran con voz y voto a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, lo que resultaba prioritario para la causa de los gobiernos locales.
- En varios casos, legisladores federales del PRD coincidieron en las posiciones del gobierno federal de dejar las cosas como están y no darle mayores capacidades a los gobiernos locales.
- Hizo falta una participación más efectiva del Partido en término de asesores técnicos, ya que nuestros alcaldes se encontraban en ese sentido, en desventaja ante altos funcionarios federales y las secretarías de finanzas de los gobiernos de los estados.

LA ÓPTICA MUNICIPAL DE AALMAC

- A diferencia de la federación priista de municipios, la AALMAC decidió participar activamente y aprovechar los canales institucionales para buscar los cambios democráticos que el país demanda.
- Se reconoce una desigual participación y compromiso de Municipios en los trabajos técnicos. Es cierto, no todos “jalaron parejo”. Por las diversas ocupaciones de los alcaldes, no todos pudieron o quisieron participar de lleno en las Mesas y Comisiones asignadas.
- Los equipos municipales que participamos activamente, fuimos rebasados por la dinámica de la CNH. Faltó tiempo para procesar información y tener una visión integral.
- El balance es de claroscuros: El esfuerzo –sin duda, valioso- hecho por nuestros representantes municipales no tiene cabal expresión en las propuestas preliminares entregadas.
- Cabe decir que dos propuestas muy relevantes (participación municipal en los órganos de coordinación fiscal y aumento gradual de los recursos vía participaciones) fueron votadas en contra por una alianza de facto entre funcionarios federales y algunos estatales, como el de Aguascalientes.
- El gobierno federal dejó toda la iniciativa y control a la Secretaría de Hacienda y esta es quien esta deteniendo todo cambio de fondo.

LA TAREA DE AALMAC AL FRENTE DE LA CONAMM

- A la AALMAC correspondió presidir la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) durante el cuatrimestre febrero – mayo de 2004.
- Se asumió plenamente la responsabilidad institucional que corresponde y el Consejo Directivo de la CNH decidió que la Mesa IV – Patrimonio Público sería presidida por el titular de la CONAMM.
- La perspectiva municipal fue excluida en la elaboración de los diagnósticos preliminares, lo que implicó algunas generalizaciones e imprecisiones sobre la gestión local.
- No obstante, la CONAMM reconoció la apertura a la participación municipal en el resto del proceso de la CNH.
- El trabajo de la CONAMM fue menos colegiado de lo deseable. Hacia la mitad de la primera etapa se reactivaron las reuniones entre las tres asociaciones de municipios y se estableció una Comisión Permanente, un mecanismo de seguimiento con apoyo de los asesores.
- Tres alcaldes forman parte de los 19 integrantes del Consejo Directivo, junto con el Presidente de la República, cuatro funcionarios federales, seis gobernadores y tres legisladores locales y dos federales.
- La CONAMM vive el reto de jugar estratégicamente sus posiciones en esta etapa final de la Convención. Tiene que analizar con detenimiento el papel de las Entidades Federativas.
- Si caminamos juntos Estados y Municipios, podemos fortalecer el Pacto Federal para vencer inercias y resistencias. Pero en ocasiones, el juego de los gobernadores parece estar más cercano al de la Federación.
- Los municipios debemos fortalecer nuestra organización en torno a la CONAMM y mejorar nuestra relación con el H. Congreso de la Unión, pues será el decisor final de este proceso. Finalmente es necesario que reactivemos el espacio creado por los alcaldes y legisladores con motivo de esta Convención, para que por un lado se le de seguimiento a los resultados que nos interesa arroje la CNH; y por otro lado mantener el análisis de los diferentes temas que debemos seguir trabajando, pues la valoración es que no hay grandes resultados y debemos seguir trabajando en la Reforma del Estado.