

00667



Universidad Nacional Autónoma de México
Programa de Posgrado en Ciencias de la Administración

Examen General de Conocimientos
Trabajo escrito

La problemática general de las finanzas públicas en las entidades federativas
(El caso del Estado de Tlaxcala)

Que para obtener el grado de:

Maestro en Finanzas

Presenta: Miguel Covián Andrade

Tutor: Mtro. Alfredo Delgado Guzmán

México, D.F., junio de 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

ÍNDICE

pág.

INTRODUCCIÓN	I
--------------	---

PRIMERA PARTE.- ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES GENERALES DEL TEMA

Ámbito de las finanzas públicas e impacto de su ejercicio	1
Constitución federal y principales leyes federales	5
Constituciones y leyes locales principales	9
Naturaleza y características de los Presupuestos de egresos en nuestro país	15

SEGUNDA PARTE.- PROBLEMÁTICA GENERAL DE LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS LEYES DE INGRESOS Y DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS EN NUESTRO PAÍS

Aspectos constitucionales y legales	22
Aspectos políticos	24
Aspectos económicos	28
Aspectos financieros	38

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: MIGUEL

COVIAN ANDRADE

FECHA: 9/10/04.

FIRMA: 

TERCERA PARTE.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN
DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE
EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003 EN
EL ESTADO DE TLAXCALA

Aspectos constitucionales y legales del proceso de elaboración y aprobación de la ley de ingresos y del Decreto No. 44 expedido por el Congreso local del Estado de Tlaxcala, relativo al Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2003	48
El conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo del Estado derivado del proceso de elaboración y aprobación del Decreto de Presupuesto de egresos	50
La distribución de los recursos financieros del Estado con base en la ley de ingresos y en el Presupuesto de egresos aprobados por el Congreso local para el ejercicio presupuestal de 2003	54
Análisis de la estructura financiera de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos del Estado de Tlaxcala	65

CUARTA PARTE.- PROPUESTAS PARA
FORTALECER LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL
ESTADO DE TLAXCALA CONFORME AL NUEVO
FEDERALISMO FINANCIERO

Fortalecimiento político y legal de las finanzas públicas de Tlaxcala	75
Redistribución de los recursos públicos entre la federación y las entidades federativas	81
Ejemplos de redistribución de los recursos públicos en el Estado de Tlaxcala	91
Perspectivas del nuevo federalismo financiero y tributario	97
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	112

INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años se han analizado permanentemente diversos temas que tienen relación con las estructuras económicas y financieras de nuestro país.

Particularmente, el análisis del federalismo financiero y hacendario ha ocupado la atención de académicos, investigadores, servidores públicos y políticos quienes coinciden de manera prácticamente unánime en que es necesario modificar las normas jurídicas y las estructuras financieras existentes en nuestro país, relativas a este tema, aunque discrepan en muchos aspectos concretos relacionados con los cambios que a cada quien le parecen necesarios y convenientes.

No obstante, existe una coincidencia generalizada sobre la problemática que enfrentan las entidades federativas en cuanto a la organización de sus sistemas financieros y a la necesidad de impulsar cambios de diversa naturaleza que fortalezcan las finanzas públicas locales y municipales.

En muchos aspectos las entidades federativas y los municipios se han organizado para presentar con mayor fuerza sus propuestas tendientes a la modificación de las estructuras de las finanzas públicas de nuestro país, en general y a la reorganización de las relaciones tributarias y financieras entre la federación y las provincias, en particular.

El gobierno federal ha tenido que reconocer la situación de las finanzas públicas locales y ha manifestado su disposición para hacer lo necesario con el

propósito de que la situación de dependencia financiera en que se encuentran las entidades federativas y los municipios con relación a la federación se modifique mediante una equitativa distribución de los ingresos públicos generales de nuestro país.

Lo que ahora se discute en distintos ámbitos es la forma y el contenido de lo que será el nuevo federalismo fiscal y financiero, sin el cual el federalismo político seguirá siendo una estructura formalmente establecida en la Constitución, sin viabilidad práctica en muchos sentidos para las entidades federativas y para los municipios.

En esta investigación haremos referencia a los aspectos fundamentales de la problemática financiera de las entidades federativas, mediante una revisión general de los dos instrumentos normativos básicos conforme a los cuales se organizan las finanzas públicas locales, a saber: la ley de ingresos y el Presupuesto de egresos.

De manera particular centraremos nuestra atención en el caso del Estado de Tlaxcala, entidad federativa en la que hemos colaborado a lo largo de los últimos años, concretamente como consultores y asesores de la secretaría de finanzas.

El objetivo específico de esta investigación consiste por una parte, en demostrar cuál es la situación prevaleciente en las entidades federativas en cuanto a los siguientes aspectos relativos a este tema y por la otra, en proponer algunas de las soluciones que desde nuestro punto de vista podrían modificarla:

- a) En nuestro país prevalece un federalismo centralizador de las facultades tributarias y financieras favorable para la federación y desfavorable para las entidades federativas, como consecuencia del cual los ingresos públicos se concentran en la primera, dificultando de manera evidente las posibilidades de crecimiento y de desarrollo de las segundas;
- b) Esto provoca que las finanzas públicas de las entidades federativas se encuentren en una situación de dependencia permanente de las aportaciones federales que conforme a los diversos rubros del Presupuesto de egresos de la federación distribuye entre ellas el gobierno federal;
- c) Estas aportaciones representan en muchos casos más del 50% de los ingresos previstos en las leyes de ingresos locales y en otros, más del 90% de los montos establecidos en ellas, lo cual puede dar una idea clara del nivel de dependencia de las finanzas públicas de las entidades federativas y de la situación en la que se encuentran para hacer frente a sus responsabilidades gubernativas y administrativas en general y a muchas otras en particular, como las de carácter legislativo y judicial;
- d) Entre muchas razones que provocan esta situación, a varias de las cuales nos referiremos en este documento, debe señalarse como una de las determinantes el hecho de que las atribuciones tributarias están concentradas en el gobierno federal, al cual corresponde la recaudación de los impuestos cuantitativamente más importantes, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado;
- e) Adicionalmente, los ingresos producidos por las empresas públicas más grandes del país forman parte de la ley de ingresos de la federación, la

cual además puede emplear el financiamiento de sus gastos mediante la contratación de deuda pública interna y externa;

- f) En cambio, las entidades federativas tienen un ámbito mucho más reducido para financiar sus egresos, lo cual acentúa la dependencia de los ingresos federales provenientes de los diversos ramos de aportaciones y participaciones establecidos en el Presupuesto federal, cuyos montos generales no equivalen siquiera al 20% del ingreso total de la federación; y
- g) A esto debe agregarse que en muchos casos, las entidades federativas tampoco hacen demasiado internamente para mitigar un poco esta situación porque en muchos aspectos no organizan sus finanzas públicas mediante una adecuada planeación y administración financieras.

Considerando la amplitud y la complejidad del tema que nos ocupa, es conveniente señalar que en este estudio trataremos de responder a interrogantes específicos, como los siguientes, cada uno de los cuales lleva implícito el reconocimiento de uno o varias deficiencias que caracterizan a la administración de las finanzas públicas federales y locales en nuestro país.

- a) ¿Cómo pueden redistribuirse adecuadamente los ingresos financieros entre la federación y las entidades federativas, con el propósito de lograr un federalismo hacendario y financiero equilibrado, sin el cual el federalismo constitucional y político es más formal que real?;
- b) ¿De qué manera pueden reestructurarse la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación, con el propósito genérico de emplear de manera más eficaz los recursos financieros públicos y con el

- objetivo específico de que las aportaciones federales sean incrementadas a favor de las entidades federativas?
- c) ¿Cómo pueden fortalecerse las finanzas públicas de las entidades federativas, tanto por lo que concierne a su nivel de dependencia de las aportaciones federales, como por lo que se refiere a su participación en la distribución del ingreso nacional de manera equitativa y proporcional a las necesidades de cada una de ellas?;
 - d) ¿De qué manera podría evitarse una dependencia casi absoluta de las finanzas públicas de Tlaxcala de las aportaciones de recursos financieros federales, principalmente, de los que corresponden a los ramos 33 y 39 del presupuesto de egresos de la federación para el año pasado?; y
 - e) ¿Cuáles son las decisiones que tendrían que tomarse en Tlaxcala para reestructurar sus finanzas públicas y para administrar sus ingresos y sus egresos con mayor eficiencia y eficacia, paralelamente al incremento de las aportaciones de recursos federales que corresponden a esta entidad federativa?

Estos aspectos y algunos más serán analizados en esta investigación, en cuyo capítulo cuarto presentaremos algunas propuestas que a nuestro juicio podrían contribuir a la solución de esta problemática.

No olvidemos que precisamente en estos momentos, la discusión sobre esta temática a la que hemos hecho referencia, empezará a realizarse organizadamente en la Convención Nacional Hacendaria, en la que deberán determinarse las bases del nuevo federalismo financiero y tributario, por lo que la adecuada comprensión de la problemática motivo de nuestras

reflexiones es indispensable para poder tomar las mejores decisiones en una materia tan amplia y compleja como la de las finanzas públicas federales, locales y municipales.

PRIMERA PARTE
ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES GENERALES DEL
TEMA

ÁMBITO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS E IMPACTO DE SU
EJERCICIO

La palabra “finanzas” viene del francés antiguo “*finer*” que significaba “pagar bien” o “liquidar lo que se debe”, al finalizar determinado período.

Consecuentemente, este término está asociado con los ingresos y los egresos y con el balance final que debe existir entre unos y otros para poder “pagar bien”, o “liquidar oportunamente lo que se debe”.

Cuando al concluir determinado período los ingresos superan a los egresos no existe problema para pagar, mientras que si sucede lo contrario, faltan recursos para hacer frente a las deudas y entonces no se puede pagar oportunamente.

Si los ingresos superan a los egresos, el desequilibrio entre unos y otros se refleja en forma de un superávit, mientras que cuando los egresos superan a los ingresos, las finanzas presentan un déficit.

Normalmente, el superávit no preocupa demasiado, porque representa un excedente de dinero, a diferencia de lo que ocurre con el déficit, el cual equivale a un faltante de recursos financieros.

Estas verdades elementales nos sirven para recordar que en teoría, cuando a cada egreso determinado corresponde un ingreso suficiente para cubrirlo, la estructura de las finanzas está equilibrada y su situación se considera sana.

Esto es válido para las finanzas de una persona individual, de una empresa privada, de un órgano público o de todo el sector público, aunque los objetivos que se persigan en cada caso sean diferentes.

En términos generales, es frecuente que entre las finanzas de una organización privada y las del sector público se establezcan diferencias basadas entre otros criterios, en la complejidad de su planeación y en las finalidades que tratan de cumplirse por medio de su administración.

No podemos detenernos en el análisis de los diversos aspectos relacionados con lo que hemos señalado hasta aquí, porque el propósito de este trabajo ha sido diseñado de manera concreta. No obstante, nos parece conveniente establecer que sin dejar de reconocer las diferencias mencionadas entre las finanzas públicas y las privadas, a las que habría que agregar muchas otras, consideramos que en ambos casos es posible aplicar principios y técnicas comunes para su correcta planeación y para su administración eficiente.

En cuanto a las finanzas públicas es incontestable que su estructura y su administración son en principio mucho más complejas que las de la mayoría de las organizaciones privadas. Sin embargo, sin desconocer las peculiaridades de unas y otras, no debemos olvidar que en diferentes países del mundo existen corporaciones mercantiles cuyo capital y cuyo movimiento financiero exceden el de muchas entidades públicas y en muchos casos el de Estados completos.

De cualquier manera, pensamos que muchos de los problemas que caracterizan a la administración de los recursos presupuestales públicos podrían resolverse si en su diseño estructural y en su distribución se aplicaran los principios generales que caracterizan a las finanzas privadas.

No deja de ser paradójico que existiendo una relación genética directa entre el término “finanzas” y los egresos y los ingresos del Estado, el desarrollo más amplio de los temas financieros y la aplicación de los principios y de las técnicas de las finanzas correspondan a las actividades de las organizaciones privadas.

En cuanto al ámbito de las finanzas públicas, la ley de ingresos y el Presupuesto de egresos son los dos elementos básicos de la estructura financiera del Estado. De ellos depende la planeación tributaria y ellos son la base de la política fiscal del gobierno.

Concretamente tratándose del término Presupuesto, la palabra con la que normalmente se le identifica es *budget*, cuyo origen no es anglosajón, como comúnmente se piensa, sino francés. Este término viene de la palabra francesa antigua *bougette*, equivalente a una *petite bourse* o pequeña bolsa, de tal manera que la *bougette* era la bolsa o cartera del ministro de las finanzas.

El Presupuesto de egresos fue considerado durante mucho tiempo sólo como un mecanismo financiero para organizar los gastos del gobierno, conforme a sus ingresos. Esta idea se tenía todavía en el siglo XIX. Actualmente, los Presupuestos son importantes documentos para planear las finanzas públicas y la política económica.

Este cambio no se debe a una nueva posición teórica, sino al impacto que tienen la aplicación del Presupuesto de egresos y al ejercicio del gasto público en el desarrollo de la economía.

En realidad, actualmente no se entienden las finanzas pública sin su relación con la economía, ni el Presupuesto de egresos sin su impacto directo en la política económica de un país.

Precisamente porque en el Presupuesto de egresos se determina cuánto se gastará en un año y en qué se gastará, mientras que en la ley de ingresos se establece cómo se conseguirán los recursos correspondientes, la política económica de un gobierno no se puede diseñar sin tomar en cuenta la estructura de las finanzas públicas.

Consecuentemente, cuando se entiende esta relación, se pone de manifiesto el carácter estratégico de la planeación presupuestal para cualquier sociedad, en la que un gobierno toma las decisiones necesarias sobre el sentido del gasto público, obviamente conforme a su proyecto gubernativo y a los propósitos que trata de alcanzar mediante el ejercicio del poder.

Es evidente, por lo tanto, la importancia de una adecuada planeación y administración de los recursos financieros públicos, porque la estructura de las finanzas públicas y las decisiones de los gobiernos sobre el particular están directamente relacionadas con la economía y tienen repercusiones en una sociedad, modificando para bien o para mal los niveles de bienestar de las personas y las posibilidades de progreso y desarrollo de una Nación.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES GENERALES DEL TEMA

En esta sección analizaremos los aspectos constitucionales y legales generales de nuestro objeto de estudio que es la problemática de las finanzas públicas en las entidades federativas.

Al igual que en el caso de la federación, los dos elementos jurídicos y financieros fundamentales para estructurar las finanzas públicas en las entidades federativas son la ley de ingresos y el Presupuesto de egresos.

La preparación y la aprobación del Presupuesto de egresos y de la ley de ingresos en las entidades federativas se basa tanto en normas jurídicas establecidas en la Constitución federal, como en normas propias de las entidades federativas, por lo que haremos referencia a ambos elementos, en ese orden.

De acuerdo con la Constitución federal, la República mexicana se divide territorialmente en 32 entidades federativas, cada una de las cuales a su vez se subdivide internamente en municipios, con excepción del D.F., entidad que se subdivide en demarcaciones territoriales, antes denominadas “delegaciones”. Cada uno de estos niveles de gobierno y de administración tiene su propia competencia, la cual deriva de normas establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 40 de esta Constitución determina que las entidades federativas tendrán autonomía -- aunque incorrectamente se emplea el término “soberanía” -- y que ésta se ejercerá conforme a lo establecido en la

Constitución federal, la cual no podrá ser contradicha por las constituciones locales.

La distribución de competencias entre estos dos niveles de gobierno se regula a su vez conforme a una norma general que es el artículo 124 de la Constitución federal, según el cual las facultades jurídicas expresas corresponden a los poderes federales, mientras que las demás constituyen la competencia de las entidades federativas.

Posteriormente, diversos artículos de la Constitución mexicana señalan cuáles atribuciones corresponden al presidente de la República, cuáles al Congreso federal y cuáles al poder judicial.

En cuanto a las entidades federativas, un artículo de suma importancia es el 116 en el que se determina cuál es la estructura en la que debe basarse su organización interna, la cual debe respetar las normas de la Constitución federal.

Concretamente, en lo relacionado con las finanzas públicas, hemos señalado que los dos instrumentos normativos principales que las regulan en el nivel federal, son la ley de ingresos y el Presupuesto de egresos. Ambos tienen una vigencia de un año fiscal, contado desde el primero de enero al treinta y uno de diciembre.

La ley de ingresos es aprobada por las dos cámaras que forman parte del Congreso de la Unión, debiendo iniciarse su discusión en la cámara de

diputados, conforme a lo establecido en el artículo 72, inciso h) de la Constitución federal.

El Presupuesto de egresos en cambio, es aprobado exclusivamente por la cámara de diputados del Congreso federal, según lo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución. Este Presupuesto se expide en forma de Decreto, porque no se considera ley, toda vez que no es aprobado por las dos cámaras federales.

Además de estas disposiciones, tienen importancia diversas leyes federales que regulan las finanzas públicas, entre otras, la ley orgánica de la Administración Pública federal, la ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público, el código fiscal de la federación, las diversas leyes fiscales, como la del Impuesto sobre la Renta, la ley del IVA y particularmente, la ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo a la Constitución federal, el proyecto de ley de ingresos y de Presupuesto de egresos deben ser enviados por el presidente de la República a la cámara de diputados del Congreso de la Unión a más tardar el 15 de noviembre del año previo al del ejercicio fiscal en el que estarán vigentes, según lo determina el artículo 74, fracción IV de este ordenamiento, existiendo una excepción cuando el presidente de la República toma posesión de su cargo el 1° de diciembre, caso en el que la fecha se extiende hasta el 15 de ese mes, prolongándose también el período ordinario de sesiones del Congreso hasta la conclusión de ese año fiscal.

En la cámara de diputados del Congreso de la Unión existen dos comisiones de dictamen muy importantes que entre otras, tienen participación directa y

fundamental en el proceso de aprobación de estos proyectos: la comisión de hacienda y la de Presupuesto.

La iniciativa de ley de ingresos una vez que es aprobada por la cámara de diputados del órgano legislativo federal, pasa para su discusión y aprobación a la de senadores, en la que es analizada y dictaminada por las comisiones equivalentes a las de la otra cámara, mientras que el proyecto de Presupuesto de egresos se tramita totalmente en la cámara de diputados del Congreso de la Unión.

Ambos proyectos tienen que ser aprobados antes de que inicie el año fiscal en que se aplicarán y de su vigencia depende a su vez, la modificación de las leyes que tienen relación con los ingresos y con los egresos del Estado, lo que equivale a decir, con las finanzas públicas en este caso federales.

El ciclo de las finanzas públicas se completa con la revisión de la cuenta pública, correspondiendo a la cámara de diputados federal el ejercicio de esta atribución.

Según el artículo 74, fracción IV es facultad exclusiva de la cámara de diputados del Congreso de la Unión la revisión de la cuenta pública federal, la cual se integra conforme a lo previsto por la ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público.

Esta atribución la ejerce esta cámara por medio de un órgano técnico dependiente de ella que actualmente se llama Entidad de Fiscalización

Superior de la Federación, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución mexicana.

Este órgano técnico que substituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda y que tiene una competencia más amplia que la de su predecesora, se relaciona con la cámara de diputados mediante una comisión de vigilancia del ejercicio del gasto público, la cual está prevista en la ley orgánica del Congreso de la Unión, cuya principal atribución consiste en la preparación del dictamen de la cuenta pública federal que será sometido al pleno para su votación.

La cuenta pública federal se integra en diferentes etapas y conforme a fechas establecidas en las leyes y consiste en la consolidación de los egresos de los órganos y de las instancias previstos en el Presupuesto de egresos, los cuales deben haber ejercido los recursos públicos de que disponen de conformidad con los montos que les han sido asignados y de acuerdo a los programas y a los subprogramas correspondientes, sin apartarse de las normas legales que regulan el ejercicio presupuestal. El informe de la cuenta pública debe ser entregado a la cámara de diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación.

CONSTITUCIONES Y LEYES LOCALES PRINCIPALES

En el caso de las entidades federativas, la estructura general de las finanzas públicas en cuanto a su aspecto normativo, es similar a la de la federación.

Existe una Constitución local en cada entidad federativa, salvo en el caso del D.F., cuyas normas jurídicas propias se establecen en un Estatuto de

Gobierno. Tanto las constituciones locales, como el Estatuto de Gobierno derivan de la Constitución federal, en el caso de las primeras, particularmente del artículo 116, mientras que tratándose del segundo, del artículo 122.

En el artículo 116 de la Constitución federal se establecen los fundamentos de la organización jurídica interna de las entidades federativas y de su competencia autónoma, uno de cuyos aspectos principales se refiere a la hacienda y a las finanzas públicas.

De conformidad con este artículo de la Constitución, las entidades federativas pueden expedir su propia Constitución para organizar internamente sus estructuras políticas, económicas, administrativas, financieras y presupuestales de manera autónoma, cumpliendo con dos requisitos principales, a saber:

- 1.- Respetar lo establecido en general, por las diversas disposiciones de la Constitución federal; y
- 2.- Respetar los términos de los artículos relativos a su organización interna, entre otros, el 115, el 116, el 117 y el 118 de la Constitución federal, en los que se establece qué puede incluirse en las constituciones locales y qué está prohibido que se incluya.

En términos generales, los Estados se organizan políticamente en forma similar a la federación, de tal manera que internamente tienen un gobierno, un órgano legislativo y uno judicial.

Para los efectos de este trabajo es conveniente señalar que el órgano de gobierno, al igual que en el nivel federal, es unipersonal, mientras que el

órgano legislativo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la federación, está formado por una sola cámara que es la de diputados locales.

También es importante tener en cuenta que en muchos casos, entre ellos el relativo a las finanzas públicas y a su estructura y funcionamiento, existe una tendencia en las entidades federativas a imitar lo que se establece en el ámbito federal, no obstante que se trate de áreas administrativas y de gobierno en las que podrían diseñarse estructuras distintas y tal vez más eficaces, sin que esto implicara una infracción al Derecho federal.

Cada entidad federativa establece en su propia Constitución las bases legales de las finanzas públicas, entre las que son de mencionarse el procedimiento de aprobación de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos, así como el de la revisión de la cuenta pública.

En términos generales, estos procedimientos se llevan a cabo de manera similar a la forma como se realizan en el nivel federal, con la participación del órgano de gobierno y del órgano legislativo.

La ley de ingresos y el Presupuesto de egresos son aprobados por la cámara de diputados, con base en sendas iniciativas que presenta el gobernador de la entidad federativa al Congreso local, el cual las analiza y emite los dictámenes respectivos con el propósito de que sean discutidos y votados en el pleno.

Estas normas jurídicas tienen una vigencia anual y deben ser aprobadas antes de que inicie el ejercicio fiscal del año en el que se aplicarán, aunque a diferencia de lo que ocurre en el caso del gobierno federal, tratándose de las

entidades federativas no es estrictamente indispensable en todos los casos que estas normas estén listas antes del 1° de enero de cada año, porque en varias constituciones locales se establece que si no son aprobadas a tiempo, pueden seguirse aplicando las del año anterior.

Concluido el ejercicio fiscal correspondiente se lleva a cabo la integración y la revisión de la cuenta pública, trabajos que realiza un órgano técnico dependiente de la cámara de diputados de cada entidad federativa, en coordinación con una comisión del Congreso local especializada, todo con el propósito de emitir un dictamen que será sometido al pleno para su aprobación, esto es, para que la cuenta pública de la entidad federativa y de los municipios sea aprobada por los legisladores locales, los cuales a su vez, expidieron la ley de ingresos y el decreto de Presupuesto de egresos. En esta cuenta pública se incluye la comprobación del gasto de los diversos poderes locales, así como el de organismos, instituciones, entidades, etc., etc., de la administración pública de la entidad federativa y de los municipios.

También en el ámbito legal de las finanzas públicas, cada entidad federativa expide las leyes para llevar a cabo todos estos procedimientos, entre las cuales pueden señalarse las siguientes:

- a) La ley de la hacienda pública local;
- b) El código financiero local;
- c) Las leyes tributarias concretas;
- d) La ley orgánica de la administración pública de la entidad federativa;
- e) La ley orgánica del Congreso local;

- f) La ley de Presupuesto, contabilidad y gasto público de la entidad federativa;
- g) La ley de responsabilidades de los servidores públicos local; y
- h) La ley orgánica de la contaduría mayor de hacienda;

Estas leyes reciben diferentes nombres en cada entidad federativa, entre otras razones, porque los órganos o las entidades públicas cuya competencia regulan, también se denominan de manera distinta en cada caso. Un ejemplo es el de la ley de hacienda o código financiero y otro el es el de la ley orgánica del órgano de fiscalización o de la contaduría mayor de hacienda.

En cada entidad federativa existe una dependencia del gobierno federal, la cual ejerce las atribuciones más importantes en materia financiera en general y particularmente, tratándose de los ingresos y de los egresos públicos. Esta dependencia recibe distintos nombres en las diversas entidades federativas, pero en todo caso, es el área de gobierno equivalente a la Secretaría de Hacienda en el nivel federal.

En diferentes partes de este trabajo nos referiremos a esta dependencia de los gobiernos locales y específicamente a la del Estado de Tlaxcala, al examinar la problemática relativa a la expedición del Decreto de Presupuesto de Egresos de esta entidad federativa.

En este momento mencionaremos algunos aspectos que es necesario conocer sobre esta área del gobierno, con el propósito de destacar su importancia en cuanto a esta parte de la organización y del funcionamiento de las finanzas públicas de las entidades federativas.

La secretaría de finanzas o de hacienda de una entidad federativa, cualquiera que sea su denominación, forma parte de la administración pública centralizada local. Como consecuencia directa de lo anterior, su titular es nombrado y removido libremente por el gobernador, sin ninguna limitación, salvo el cumplimiento de los requisitos que establezcan las constituciones o las leyes de cada entidad federativa para poder ocupar este cargo.

Esta dependencia ejerce diversas atribuciones sumamente importantes en el ámbito de las finanzas públicas locales, entre las que destacan la preparación de los proyectos de ley de ingresos y de Presupuesto de egresos, así como la coordinación con los otros órganos constituidos de la entidad federativa, como el legislativo, el judicial, los ayuntamientos y con otros organismos autónomos, previa a la elaboración de esos proyectos, precisamente para determinar sobre bases técnicas la asignación de recursos a cada una de estas áreas para el ejercicio fiscal del año siguiente. Se trata de un trabajo complejo en muchos sentidos, a lo largo de cuya realización es necesario resolver problemas de distinta naturaleza, principalmente relacionados con la situación política, social y financiera de la entidad federativa.

Además del titular de esta dependencia, el cual como hemos señalado, es nombrado y substituido libremente por el gobernador de la entidad federativa, en la secretaría de hacienda o de finanzas colaboran otros funcionarios públicos cuya participación en los procesos relativos a las finanzas públicas es muy importante.

Entre otros, deben mencionarse a los responsables de las siguientes áreas, cualquiera que sea la denominación que corresponda a cada una y a su titular: tesorería, ingresos, egresos, contabilidad y jurídica.

NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS EN NUESTRO PAÍS

La ley de ingresos es una norma general que se crea conforme al procedimiento legislativo ordinario, en el caso del ámbito federal, mediante la aprobación de las dos cámaras del Congreso de la Unión y en el caso de las entidades federativas, mediante la aprobación de la cámara de diputados local. En cambio, se ha discutido reiteradamente sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto de egresos. Este aspecto del tema al que nos referimos tiene una gran importancia para muchos efectos, pero para los que se relacionan concretamente con este trabajo sólo nos interesa señalar que existen tres posibilidades para contestar a la pregunta sobre la naturaleza jurídica de los Presupuestos de egresos, tanto del federal, como de los locales:

- a) Se trata de decisiones de naturaleza administrativa;
- b) Se trata de decisiones de naturaleza judicial; o
- c) Se trata de decisiones de naturaleza legislativa.

En el caso del Presupuesto de egresos federal existe una diferencia entre esta resolución del órgano legislativo y la expedición de leyes, desde el punto de vista del procedimiento para tomarla. Como hemos señalado, el Decreto de Presupuesto sólo es expedido por la cámara de diputados, mientras que las leyes de aplicación federal deben ser aprobadas por ambas cámaras.

Esto significa que el Presupuesto no es elaborado conforme al procedimiento legislativo ordinario, razón por la cual algunos estudiosos consideran que la naturaleza de esta resolución es distinta a la de las leyes y por lo tanto, no es una norma general.

La suprema corte de justicia sostiene esta misma idea en diversas tesis en las que sólo ha argumentado que los decretos de Presupuesto no son normas generales porque en su elaboración no se aplica el procedimiento legislativo ordinario.

No obstante, este punto de vista es erróneo porque aunque este aspecto relativo al procedimiento para aprobar el decreto de Presupuesto federal es verdadero, sólo lo es en el caso del Presupuesto federal, lo cual significa que no puede considerarse en términos absolutos para determinar la naturaleza de estas resoluciones tratándose de los Congresos locales.

En efecto, este razonamiento limitado al procedimiento que se aplica para aprobar el decreto de Presupuesto federal no puede servir de base para determinar la naturaleza legal de los decretos de Presupuesto de las entidades federativas porque en éstas sólo existe una cámara y en ella igualmente se aprueban las leyes, por ejemplo, la de ingresos y el decreto de Presupuesto de egresos, sin que difieran los procedimientos legales para hacerlo.

Además, los reglamentos que expiden tanto el gobierno federal, como los locales, así como los ayuntamientos tampoco se elaboran, ni se aprueban mediante el mismo procedimiento que se aplica para el caso de las leyes

ordinarias, no obstante lo cual a nadie se le ocurriría sugerir que por ese hecho no deban ser considerados como normas generales.

La Constitución de nuestro país y las de las entidades federativas se modifican también, mediante procedimientos legales especiales que son diferentes al que se utiliza para crear o cambiar las leyes, sin que esto sea suficiente para suponer que la naturaleza de las normas constitucionales sea distinta a la de las leyes.

Igualmente, en nuestro país, un tratado internacional se firma por el presidente de la República y es aprobado por la cámara de senadores, lo cual significa que el procedimiento para crearlo es diferente al que se aplica para expedir o modificar una ley, sin que por ese hecho difiera la naturaleza legal de una y otra normas jurídicas.

La naturaleza legislativa de un acto depende de sus características, las cuales en el caso de las leyes son la abstracción, la generalidad, la permanencia, la obligatoriedad y la coercibilidad.

Desde el momento en que en los Presupuestos de egresos se establecen prescripciones generales que son permanentes durante el período de su vigencia, mientras no se modifiquen, no existe duda de su naturaleza legislativa, idéntica a la de las leyes de ingresos expedidas por los órganos legislativos federal y locales. Se trata de resoluciones de los Congresos generales, abstractas, impersonales, obligatorias, permanentes y aplicables coerciblemente, de tal manera que estos decretos son materialmente normas generales.

En cuanto al contenido y a la estructura de las leyes de ingresos y de los decretos de Presupuestos en nuestro país, existen similitudes entre el caso federal y el de las entidades federativas, en cuanto a lo primero y diferencias en el caso del diseño de la segunda.

Estas diferencias son más evidentes tratándose del Presupuesto de egresos. El Presupuesto de egresos de la federación, publicado en el diario oficial el 30 de diciembre del 2003, tiene los siguientes títulos y capítulos:

I.- El título primero que se refiere a las asignaciones del Presupuesto de egresos de la federación, el cual está integrado por los siguientes capítulos:

- a) Primero, concerniente a las disposiciones generales; y
- b) Segundo, relativo a las erogaciones.

II.- El título segundo, particularmente importante para los propósitos de nuestro estudio, concerniente al federalismo financiero y hacendario, contiene los siguientes capítulos:

- a) Primero, relativo a las disposiciones generales;
- b) Segundo, concerniente a los apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, establecidos en el ramo 39, los cuales tienen el propósito esencial de fortalecer los Presupuestos de las entidades federativas;

- c) Tercero, relacionado con las aportaciones federales establecidas en el ramo 33, cuyos montos distribuidos por fondos se calculan con base en la ley de coordinación fiscal; y
- d) Cuarto, en el que se establece la reasignación de recursos federales a las entidades federativas.

III.- El título tercero, relativo al ejercicio por resultados del gasto público y a la disciplina presupuestal, el cual está integrado por los siguientes capítulos:

- a) Primero, relativo a las disposiciones generales;
- b) Segundo, concerniente a la administración por resultados de los recursos públicos;
- c) Tercero, relacionado con las disposiciones de racionalidad y austeridad presupuestales;
- d) Cuarto, en el que se establece lo correspondiente a los servicios personales;
- e) Quinto, relativo a las adquisiciones y a las obras públicas;
- f) Sexto, concerniente a la inversión pública;
- g) Séptimo, relacionado con los subsidios y las transferencias; y
- h) Octavo, en el que se establece lo correspondiente a las reglas de operación por programas.

IV.- Título cuarto, relativo a la aplicación, a la transparencia y a la evaluación del Presupuesto de egresos, integrado por los siguientes capítulos:

- a) Primero, relativo a la información y a la transparencia;
- b) Segundo, concerniente a la evaluación; y

c) Tercero, relacionado con la evaluación del impacto presupuestario.

V.- Artículos transitorios, en total veintisiete; y

VI.- Anexos, en total dieciséis, algunos divididos por partes o en letras, en los que se establecen concretamente, los montos presupuestales a los que se hace referencia en los diversos títulos y capítulos del Presupuesto de egresos de la federación.

En cuanto al Presupuesto de egresos de las entidades federativas, su estructura es normalmente la siguiente:

- a) Normas que se refieren a las disposiciones generales necesarias para poder aplicar el Presupuesto de egresos;
- b) Normas específicas en las que se determinan los montos presupuestales correspondientes a las diversas dependencias, entidades, organizaciones o áreas de gobierno y administración de la entidad federativa, así como de los distintos órganos públicos, organismos, institutos y programas del Estado;
- c) Normas relativas a la forma como se aplicarán los recursos públicos a los diferentes programas, así como a la administración y control del ejercicio presupuestal; y
- d) Normas concretas concernientes a temas como la creación de dependencias y entidades y a su incorporación al Presupuesto, la transferencia de fondos y las adecuaciones presupuestales, los subsidios, las adquisiciones, la obra pública y las modificaciones de gastos en general y particularmente, de ampliación automática;

- e) Artículos transitorios; y
- f) Anexos.

Actualmente, tanto los proyectos de Presupuestos que por disposición de las leyes deben preparar los diferentes órganos constituidos, entidades gubernativas, organismos autónomos e instituciones, federales, locales y municipales, como los proyectos que envían los gobiernos federal y locales a los Congresos correspondientes, se deben elaborar por programas y no por objetivos, de conformidad con las normas jurídicas aplicables.

SEGUNDA PARTE

PROBLEMÁTICA GENERAL DE LOS PROCESOS DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS LEYES DE INGRESOS Y DE LOS PRESUPUESTOS DE EGRESOS EN NUESTRO PAÍS

En este capítulo examinaremos algunos aspectos relativos a la problemática general que se presenta en los procesos de elaboración y aprobación de las leyes de ingresos y de los Presupuestos de egresos en nuestro país.

Este análisis se concentrará en los temas más importantes de esta variada problemática, por razones de espacio, tratando de diferenciar en cada caso las situaciones que se presentan en los procesos relativos a las finanzas públicas federales de las que caracterizan a estos procesos en el caso de las entidades federativas.

Revisaremos estos aspectos en el siguiente orden:

- A) Aspectos constitucionales y legales;
- B) Aspectos políticos;
- C) Aspectos económicos; y
- D) Aspectos financieros.

ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

El proceso de aprobación de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos tanto en el nivel federal, como en el local está legalmente establecido en las constituciones respectivas y en las leyes internas de los Congresos respectivos.

En el nivel federal, la Constitución federal determina en el artículo 74°, fracción IV que el presidente de la República enviará a la cámara de diputados del Congreso de la Unión la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de egresos, según lo señalamos en el capítulo anterior.

Estos proyectos deben ser preparados por la secretaría de hacienda, de conformidad con la ley orgánica de la administración pública federal.

En la Constitución se establece que ambos proyectos deben ser enviados a la cámara de diputados a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al del ejercicio fiscal en el que se aplicarán, salvo en el año en el que el presidente de la República toma posesión de su cargo el 1° de diciembre, caso en el cual el plazo para su presentación se extiende hasta el 15° de ese mes, debiendo ser aprobados de todas manera, antes del 1° de enero siguiente.

De acuerdo con la ley orgánica del Congreso de la Unión, después de que estos proyectos son recibidos se turnan a las comisiones correspondientes en

las que se analizan y se discuten para la elaboración de los dictámenes que serán sometidos a la aprobación del pleno.

La iniciativa de ley de ingresos, después de ser aprobada en la cámara de diputados, es enviada a la de senadores para su discusión y aprobación, a diferencia del proyecto de Presupuesto de egresos, el cual después de ser votado favorablemente por la mayoría de los diputados federales, es remitido al presidente de la República para su publicación.

En la Constitución mexicana no existe ninguna norma en la que se prevea y se resuelva una situación que ha estado a punto de presentarse en algunas ocasiones en los años recientes. Nos referimos a lo que ocurriría si el Presupuesto de egresos de la federación no fuera aprobado por los diputados antes de que inicie el año fiscal en el que deberá aplicarse.

El problema que se presentaría sería bastante serio porque no habría una base legal para realizar ningún gasto en el nivel federal desde el primer minuto del 1º de enero, razón por la cual el Presupuesto de egresos debe ser aprobado forzosamente el 31 de diciembre, a más tardar.

En efecto, en la Constitución federal no existe ninguna norma que señale que en caso de que el Presupuesto de egresos no haya sido aprobado antes del 1º de enero, seguirá aplicándose el Presupuesto del año anterior.

Sólo existe un artículo, que es el 75, en el que se señala que si a un cargo público no se le asigna una retribución en el Presupuesto de egresos, se le seguirá aplicando la que señale el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso. No

obstante, esta norma constitucional aislada no puede servir de base para tratar de extender la vigencia de un Presupuesto de egresos de la federación de un ejercicio presupuestal u otro.

Indudablemente, esta situación provoca una presión innecesaria tanto política, como legal en el proceso de discusión y aprobación del Presupuesto de egresos que limita en gran medida la posibilidad de que el proyecto respectivo se analice y se apruebe con base en elementos técnicos principalmente, los cuales están sujetos al factor representado por el tiempo y en muchos casos, terminando siendo postergados a un lugar secundario.

La solución de este problema es muy sencilla y consiste en establecer en la Constitución que en caso de que el Presupuesto de egresos no esté listo antes del 1° de enero del ejercicio fiscal en el que se aplicará, se extenderá la vigencia del anterior hasta que el Congreso apruebe el nuevo.

ASPECTOS POLÍTICOS

La situación política afecta igualmente a los procesos de elaboración y aprobación de las leyes de ingresos y de los Presupuestos de egresos tanto en el ámbito federal, como en el local.

En los años recientes se ha percibido con claridad cómo las discusiones de la conocida como reforma fiscal en materia de ingresos y del Presupuesto de egresos de la federación se llevan a cabo en condiciones tales que en más de un sentido, a los aspectos financieros y técnicos se les concede menos

importancia que a las consideraciones políticas, con base en las cuales se toman las decisiones correspondientes.

En el pasado inmediato, la aprobación del proyecto que envía el gobierno a la cámara de diputados del Congreso de la Unión no ha dependido fundamentalmente de su idoneidad programática, ni de su estructura financiera, sino de la correlación de fuerzas políticas en ese órgano de representación popular y de su relación en ese momento, con el presidente de la República.

Adicionalmente, como el tema fiscal siempre ha sido objeto de fuertes discusiones, es frecuente que el debate en el Congreso de la Unión se politice inclusive desde antes de que se presenten la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de Presupuesto de egresos.

No menos común es el hecho de que el análisis y la discusión de estos proyectos, los cuales deberían basarse en consideraciones sobre la situación económica y financiera del país, se realicen conforme a cálculos sobre la posible negociación que determinados partidos políticos podrían hacer con el gobierno para obtener contraprestaciones de distinta naturaleza, como posiciones electorales o cancelación de investigaciones sobre ilícitos cometidos por alguno o algunos de sus miembros.

A todo esto debe agregarse que los partidos políticos tampoco actúan en todos los casos, con base en criterios objetivos, ni toman decisiones en esta materia, pensando prioritariamente en el cumplimiento de una responsabilidad tan importante como la relativa a las finanzas públicas.

La mayoría de los legisladores, con las pocas excepciones que deban dejarse a salvo, basan sus determinaciones en razones ideológicas o en motivos personales, siguiendo consignas de sus coordinadores en la cámara o de las dirigencias de sus partidos.

Tanto la iniciativa de la ley de ingresos, como el proyecto de Presupuesto de egresos, enviados por el ejecutivo a la cámara de diputados del Congreso de la Unión, se analizan en comisiones técnicas y de dictamen especializadas, como la de Presupuesto y gasto público y la de hacienda, cuyos miembros no son especialistas en estas materias en todos los casos, sino son seleccionados en muchas ocasiones por razones estrictamente políticas.

Consecuentemente, los miembros de la comisión que pertenezcan al partido del presidente, por ejemplo, en este momento del PAN, defenderán decididamente los proyectos enviados a la cámara por el gobierno, independientemente de su idoneidad técnica y financiera, admitiendo que se les hagan sólo algunos cambios sin afectar el fondo, mientras que los miembros de partidos opositores al presidente, propondrán modificaciones substantivas a estas iniciativas.

Algo similar ocurre en las entidades federativas, con las peculiaridades de cada caso, considerando además que en muchas ocasiones, diversas circunstancias particulares internas y externas complican el desarrollo de los trabajos propios de esta etapa inicial de los procesos correspondientes a las finanzas públicas.

En las entidades federativas las limitaciones propias de su situación financiera se combinan con situaciones políticas diversas que repercuten negativamente en el proceso de aprobación de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos.

Un caso común de situaciones políticas que entorpecen estos procesos financieros es el de las elecciones locales, cuyas fechas de inicio y conclusión son muy variadas de una entidad federativa a otra.

Como sabemos, en nuestro país existen tres ámbitos de gobierno, uno de los cuales es el municipal. El órgano de gobierno y administración del municipio es el ayuntamiento, el cual es de elección popular.

Es necesario considerar que en México existen más de 2,400 municipios y que muchas entidades federativas tienen más de cien, como el Estado de México, algunas varios cientos, como Oaxaca que tiene alrededor de quinientos y que la más reducida en cuanto a su extensión territorial que es Tlaxcala, tiene sesenta. La elección de ayuntamientos se realiza en fechas variables de una entidad federativa a otra y no siempre coincidentes con las de legisladores locales, ni de gobernadores.

Todo esto significa que en muchas entidades federativas la mayoría de los años son electorales, lo cual significa que la aprobación de los proyectos de ley de ingresos y de Presupuesto de egresos normalmente está condicionada por situaciones políticas y a veces hasta por revanchas personales entre políticos locales.

A esto debe agregarse que en muchas entidades federativas el gobierno es de un partido y la mayoría en el Congreso es de otro o se integra por dos o más partidos contrarios al gobernador, lo cual es causa de que en muchos casos la aprobación o el rechazo de las propuestas enviadas al Congreso dependa de situaciones políticas y no de consideraciones financieras.

No menos importante es señalar que en algunos gobiernos locales particularmente la preparación del Presupuesto de egresos incluye la asignación de montos intencionalmente bajos a los otros poderes locales, con el objeto de negociar después una reasignación favorable para ellos a cambio de ciertas decisiones que éstos tomarán conforme a los intereses del gobernador.

En suma, como podrá advertirse, la preparación, el análisis, la discusión y la aprobación de las leyes de ingresos y de los Presupuestos de egresos en nuestro país están condicionados en muchos casos por situaciones políticas, las cuales pueden llegar a representar problemas y conflictos que afectan de manera determinante a estos procesos.

ASPECTOS ECONÓMICOS

La situación económica del país es un elemento determinante en los procesos de elaboración de las leyes de ingresos y de los Presupuestos de egresos de la federación y de las entidades federativas.

Esto se entiende en la medida en que de la actividad económica dependen en gran medida los ingresos del Estado y de éstos depende el proyecto de gastos, de tal manera que si la economía tiende a crecer, el gobierno puede pensar en

gastar más para cumplir con sus obligaciones eficientemente, mientras que si la economía decrece, los ingresos públicos serán menores y los gastos también.

Como sabemos, una economía poco desarrollada depende de la posición económica del país o de los países dominantes de su región y en gran medida, de los procesos económicos internacionales.

La dependencia de nuestra economía de lo que ocurra en Estados Unidos sigue siendo considerable y consecuentemente, nuestras estructuras siguen siendo débiles e inestables.

La economía mexicana es poco sólida y su impulso depende principalmente de elementos políticos y económicos internos y de factores económicos externos. En efecto, si los inversionistas extranjeros y los bancos con presencia mundial perciben calma social y política interna, mantienen sus inversiones en nuestro país y le prestan dinero al gobierno, respectivamente, desde luego, condicionando las dos cosas al establecimiento de políticas económicas neoliberales.

Si la situación interna no les parece favorable, los inversionistas extranjeros retiran sus posiciones en el mercado o limitan sus proyectos de expansión productiva, mientras que los bancos y los gobiernos de otros países endurecen las condiciones crediticias en perjuicio de México y obligan a nuestro gobierno a modificar su política económica y monetaria para volver a flexibilizar los apoyos financieros necesarios para la estabilidad y el crecimiento de nuestra economía.

Estas situaciones se reflejan en los mercados financieros y en diversos indicadores económicos, particularmente, en la paridad peso—dólar y en las tasas de interés. Los desajustes en la economía y las reacciones correspondientes de los agentes económicos se manifiestan en una alta volatilidad en los mercados accionarios y en una mayor o menor depreciación del peso frente al dólar. Adicionalmente, las tasas de interés aumentan, encareciendo el dinero y el crédito, todo lo cual afecta negativamente a los procesos económicos y financieros del país.

En estas condiciones, la planeación de las finanzas públicas y la estructura financiera de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos en muchos aspectos carecen de certidumbre económica y de bases estructurales internas objetivas.

El gobierno federal calcula sus gastos con base en los programas que debe cumplir y en las necesidades que debe atender, pero haciendo depender ambas cosas de sus ingresos proyectados, los cuales consisten en:

- a) Ingresos del gobierno federal por concepto de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, contribuciones distintas a las anteriores, productos y aprovechamientos;
- b) Ingresos de organismos y empresas, integrados por ingresos de organismos y empresas del gobierno federal y por aportaciones de seguridad social; e
- c) Ingresos derivados de financiamientos, entre los que se incluyen a los ingresos derivados del endeudamiento interno y externo y otras formas de financiamiento, como el diferimiento de pagos.

No siendo nuestro objeto de estudio el caso de las finanzas públicas federales, sólo haremos aquí una breve referencia al caso del peso financiero de los ingresos por la venta de petróleo y otros hidrocarburos y por la venta de electricidad en la ley de ingresos y en el Presupuesto de egresos federales.

De acuerdo con la ley de ingresos de la federación de 2003, el monto total de ingresos de organismos y empresas será de 411,555.50 millones de pesos, de los cuales 152,127.00 millones corresponden a Petróleos Mexicanos y 121,511.10 millones a la Comisión Federal de Electricidad.

En el siguiente cuadro podremos observar la importancia de ambas empresas públicas con relación a este tipo de ingresos del gobierno federal en particular y de la ley de ingresos en general.

Cifras en millones de pesos:

Empresas públicas	PEMEX	CFE	Ingreso total proyectado de organismos y empresas (1)	Ingreso total de la federación (2)	% sobre ingreso (1)	% sobre ingreso (2)
	152,127.00	121,511.10	411,555.50	1,524,845.70		
PEMEX					36.96	9.98
CFE					29.52	7.97
PEMEX Y CFE					66.48	17.95

Fuente: Ley de ingresos de la federación, 2003

Como podrá advertirse, el peso financiero de estas dos empresas públicas y específicamente de PEMEX es considerable, toda vez que representan en conjunto el 17.95% de los ingresos totales de la federación, correspondiendo a Petróleos Mexicanos el 9.98% de este total. En cuanto a los ingresos programados en este rubro concreto, PEMEX aporta el 36.96% del total, en tanto que ambas empresas en conjunto representan el 66.48% de los ingresos federales por este concepto.

Ahora bien, si tomamos como base el total de ingresos proyectado para el año 2003, el cual asciende a 1,524,845.70 millones de pesos y consideramos el monto total de ingresos de organismos y empresas, el cual es de 411,555.50 millones de pesos, resulta que éste representa el 26.99%, o sea, casi la tercera parte de los ingresos previstos para este ejercicio.

Esto explica en gran medida nuestra afirmación sobre las bases pocos sólidas de la planeación financiera de las finanzas públicas federales, tomando en cuenta que la variación de los precios del mercado de estos energéticos, principalmente del petróleo, afectan de manera determinante a las proyecciones generales de ingresos y a la capacidad proyectada de gastos.

Si la variación es positiva, habrá un superávit, mientras que en caso contrario, habrá un déficit, no existiendo en ninguno de los dos casos, previsiones financieras precisas para el manejo de los excedentes, ni de los faltantes. En el caso de variaciones negativas en los precios de mercado de la mezcla de exportación, el artículo 4° del Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003, establece una serie de disposiciones que en resumen determinan la obligación de que en PEMEX se reduzca el gasto interno, lo

cual obviamente no es suficiente como previsión, para lograr un equilibrio presupuestal automático entre la ley de ingresos y el Presupuesto de egresos. Ahora bien, es conveniente señalar que de conformidad con el artículo 7° de la ley de ingresos federal, para determinar los ingresos por la venta de petróleo crudo y de gas natural, precisamente se toman los precios ponderados de los mercados internacionales.

Para los efectos de nuestra investigación, es importante considerar lo anterior, porque las modificaciones de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales a las que hacíamos referencia, además del efecto directo, positivo o negativo en los ingresos federales, causan un beneficio o un perjuicio a las finanzas públicas de las entidades federativas, cuando éstas entran a la discusiones de las aportaciones federales no entregadas oportunamente por problemas financieros del gobierno de la República, o en el caso contrario, cuando exigen aportaciones extraordinarias, por ejemplo, por el excedente financiero que puede tener la federación por la venta del petróleo a precios mayores a los proyectados.

En cuanto a las entidades federativas, la situación económica nacional y la propia de cada una de ellas tiene un efecto directo en sus finanzas públicas.

Como es de sobra sabido, existen entidades federativas ricas y entidades federativas cuyos recursos económicos son limitados e igualmente, municipios sin demasiados problemas financieros y municipios que transitan de la pobreza al pauperismo.

La estabilidad financiera y económica nacionales cuando es precaria o momentánea es causa en muchos sentidos de inestabilidad interna en las entidades federativas, a lo que debe agregarse que problemas propios de cada una de ellas pueden distorsionar sus finanzas públicas.

En términos generales, es verdad que existen entidades federativas que generan mucho más riqueza que otras, pero esto no significa que por este hecho sólo algunas tengan problemas financieros para cubrir sus egresos.

Recordemos que en nuestro país, la generación de la riqueza está distribuida en distintas zonas geográficas, mientras que la recaudación tributaria sigue estando concentrada en la federación.

En el Presupuesto de egresos de la federación se separa un capítulo específico para el federalismo, en el cual se determinan las normas con base en las cuales se asignan las aportaciones de recursos federales a las entidades federativas. Estas aportaciones están previstas en dos ramos generales del Presupuesto de egresos que son el 33 y el 39, el primero de los cuales se divide en diversos fondos.

En el siguiente apartado analizaremos con detenimiento estos rubros del Presupuesto de egresos de la federación, razón por la cual aquí sólo nos referiremos a algunos aspectos generales del tema.

De conformidad con el anexo 8B del Presupuesto de egresos de la federación, el ramo 33 correspondiente a las aportaciones federales para entidades federativas y municipios se divide en nueve fondos, con una cantidad total de 234,618.81 millones de pesos, mientras que el ramo 39 concerniente al

programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, asciende a 17,000.00 millones de pesos.

Revisemos el peso de estos ramos en el Presupuesto de egresos de la federación, para percibir con mayor claridad a cuánto asciende porcentualmente la aportación participable de recursos federales para los Estados, después de lo cual veremos lo que representan estas aportaciones para las entidades federativas.

Cifras en millones de pesos:

Presupuesto federal total	Ramo 33	Ramo 39	% Ramo 33	% 39	% de ambos Ramos
1,524,845.70	234,618.81	17,000.00	15.39	1.11	16.50

Fuente: Presupuesto de egresos de la federación, 2003

Obviamente, existen otras transferencias de recursos federales a las entidades federativas determinadas en el Presupuesto de egresos por programas de desarrollo que benefician a diferentes entidades federativas y a distintas regiones del país, establecidos en el anexo 4 y por ampliaciones presupuestales previstas en el 15B, no obstante lo cual, para los efectos de nuestra investigación, no alteran las conclusiones que pueden extraerse del cuadro que presentamos.

Lo que tratamos de destacar es que el porcentaje que representan las aportaciones federales establecidas en los dos ramos presupuestales de

referencia difícilmente pueden considerarse equivalentes a los beneficios que podrían obtener las entidades federativas de una captación tributaria directa incrementada por un desarrollo de la actividad económica en su territorio.

Consecuentemente, la situación económica general del país afecta indirectamente a las entidades federativas cuando es estable o positiva y directamente cuando es negativa, porque automáticamente, al disminuir la captación tributaria de la federación, se reducen también las participaciones que ésta distribuye entre las provincias, afectando de manera determinante a las finanzas públicas locales.

En un capítulo por separado analizaremos el caso de las finanzas públicas de Tlaxcala, por lo que aquí sólo haremos referencia a los cuatro entidades federativas que reciben del ramo 33 entre 2,000 y 3,000 millones de pesos en total, siendo las menos favorecidas de las 32, sólo superadas por Baja California Sur y por Colima, las cuales tienen asignados 1,962.45 y 1,961.18 millones de pesos respectivamente. Entre estas cuatro entidades federativas están Tlaxcala y Quintana Roo, en cuyas leyes de ingresos el total de estas asignaciones federales representan más del 95% y más del 48% respectivamente.

Aportaciones totales del ramo 33 para 2003

Cifras en millones de pesos:

Aguascalientes	Campeche	Quintana Roo	Tlaxcala
2,757.2	2,806.1	2,968.1	2,897.0

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2003, de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2003

Veamos ahora cuáles son las cuatro entidades federativas que más recursos reciben anualmente del ramo 33, según el Acuerdo publicado en el Diario oficial el 31 de enero de 2003.

Aportaciones totales del ramo 33 para 2003

Cifras en millones de pesos

Estado de México	Chiapas	Veracruz	Oaxaca
23,041.3	13,289.4	17,849.1	12,442.3

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2003, de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2003

Es evidente el contraste entre estos grupos de entidades federativas en cuanto a los recursos que reciben, si bien en apariencia podría parecer lógica y comprensible la diferencia, tomando en cuenta las características y las necesidades de cada una.

No obstante, es necesario tomar en cuenta al menos dos elementos para analizar estas diferencias contrastantes, los cuales sólo mencionaremos aquí porque esta revisión concreta excede los propósitos de esta investigación:

- a) Los diversos fondos que integran el ramo 33, relativos a temas tan diversos como la educación, la salud, el desarrollo de infraestructura, el apoyo múltiple, et., etc.; y
- b) Los criterios que establece la ley de coordinación fiscal para determinar los montos que corresponderán a cada entidad federativa en cada caso.

Estos dos elementos deberían ser la base para determinar y justificar la distribución de recursos del ramo 33, conforme al Acuerdo mencionado. No obstante, un análisis cuidadosa de ambos, demostraría que las verdaderas razones de estas asignaciones son políticas y que entre ellas se encuentra la militancia partidista del gobernador de la entidad federativa correspondiente.

ASPECTOS FINANCIEROS

En el caso de las finanzas públicas federales, el Presupuesto de egresos para el año 2003 se estructura sobre la base del déficit 0, lo cual significa que se planearon los egresos con relación a los ingresos en forma equilibrada.

De conformidad con el artículo 1° de la ley de ingresos de la federación, la percepción financiera para este ejercicio fiscal será de 1,524,845.70 millones de pesos, mientras que los egresos federales ascenderán a 1,524,845.70 millones de pesos, según el artículo 3° del Presupuesto de egresos de la federación, lo que equivale a señalar que en este ejercicio fiscal no habrá déficit, al menos conforme a esta proyección.

Según hemos visto, de este gasto programado en equilibrio con los ingresos, la aportación financiera de la federación correspondiente a los ramos 33 y 39 representa el 16.50% del Presupuesto de egresos federal. Veamos ahora algunas razones financieras del Presupuesto de egresos para determinar cuál es la distribución del gasto con relación a lo que reciben las entidades federativas por concepto de fondos de origen federal.

1.- Ingresos del gobierno federal provenientes de impuestos, contribuciones, derechos, aprovechamientos y productos, con relación al ISR y al IVA.

Cifras en millones de pesos:

Impuestos totales (IT)	ISR	IVA	% ISR / IT	% IVA / IT	% ISR e IVA / IT
790,041.8	352,947.2	225,154.3	44.67	28.49	73.16

Fuente: Ley de ingresos de la federación, 2003

De los impuestos totales que proyecta recaudar el gobierno federal en el ejercicio fiscal 2003, casi la mitad corresponde al impuesto sobre la renta y casi la tercera parte proviene del impuesto al valor agregado. Entre ambos impuestos se recaudará, según esta proyección, el 75% del total de los impuestos federales.

2.- Ingresos totales según la ley de ingresos de la federación, con relación a los impuestos totales y a los ingresos de organismos y empresas.

Cifras en millones de pesos

Ingresos totales (1)	Impuestos totales (2)	Ingresos de empresas y organismos públicos (3)	% 2 / 1	% 3 / 1	% 2 + 3 / 1
1,524,845.7	790,041.8	312,650.3	51.81	20.50	72.31

Fuente: Ley de ingresos de la federación, 2003

Como puede advertirse, el total de la recaudación tributaria proyectada para el año 2003 equivale a más del 50% del total de ingresos de la federación, a lo que debe agregarse que de ese porcentaje, casi el 75% corresponde a dos impuestos federales que son el ISR y el IVA. Además, los ingresos provenientes de empresas y organismos públicos representa otro 20% del total de ingresos federales.

3.- Aportaciones federales del ramo 33 para entidades federativas y municipios, con relación a los ingresos totales de la federación y al total de impuestos federales.

Cifras en millones de pesos

Ramo 33 (1)	Ingresos totales de la federación (2)	Impuestos totales(3)	% 1 / 2	% 1 / 3
234,618.8	1,524,845.7	790,041.8	15.39	29.70

Fuente: Presupuesto de egresos y ley de ingresos federales, 2003

Conforme a este cuadro, resulta evidente que de la mitad de los ingresos de la federación, representada por el total de impuestos federales, menos de la tercera parte se asigna a los fondos de recursos financieros para la federación y los municipios, cuyo monto equivale a menos de la quinta parte de todos los ingresos de la federación.

4.- Ingresos totales de la federación, menos ingresos de empresas y organismos públicos e ingresos derivados de financiamientos, con relación al ramo 33, aportaciones federales para las entidades federativas y los municipios previstas en el Presupuesto de egresos federal.

Cifras en millones de pesos:

Ingresos del gobierno federal (1)	Ramo 33 (2)	% 2 / 1
1,062,001.4	234,618.8	22.09

Fuente: Presupuesto de egresos y ley de ingresos federales, 2003

Esto significa que sólo la quinta parte de los ingresos federales de origen fiscal es asignada a la participación financiera de las entidades federativas y los municipios establecida en el ramo 33, integrado por 7 fondos distintos.

Esta estructura financiera afecta negativamente de manera importante a las entidades federativas de nuestro país, en la mayoría de las cuales los recursos financieros para atender las necesidades de la sociedad son casi permanentemente insuficientes.

En cuanto a la situación financiera de las entidades federativas, como sabemos, las posibilidades de ingresos para los gobiernos locales son más limitadas que las de la federación, la cual por ejemplo, puede recurrir al endeudamiento público externo, además del interno, en forma coincidente con la recaudación tributaria y el comercio exterior de productos de las empresas públicas.

En términos generales, los rubros que integran las leyes de ingresos de las entidades federativas son los siguientes:

- a) Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos;
- b) Ingresos por coordinación fiscal;
- c) Fondos de aportaciones federales y transferencias financieras de la federación; e
- d) Ingresos extraordinarios, entre los que se encuentran los provenientes de empréstitos que significan endeudamiento del gobierno local.

Para las entidades federativas es particularmente importante la aportación de recursos que reciben de la federación, conforme a los diversos rubros establecidos en el Presupuesto de egresos federal.

Esto se debe entre otras razones estructurales importantes, a que la actividad económica en las entidades federativas no tiene un impacto proporcional directo en las finanzas públicas, porque la distribución impositiva en nuestro país, entre la federación y las entidades federativas, sigue siendo claramente favorable para la primera y desfavorable para las segundas. El crecimiento de la economía interna de cada entidad federativa como consecuencia de una mayor productividad y de un incremento en el consumo, por ejemplo, se traduce en una mayor captación tributaria, pero para la federación, sencillamente porque tanto el impuesto sobre la renta, como el impuesto al valor agregado son impuestos federales.

La reasignación de estos ingresos a las entidades federativas con base en la coordinación fiscal prevista legalmente en nuestro país, no equivale ni siquiera

a una distribución equitativa entre la federación y los Estados de estos recursos excedentes, resultado del incremento de la actividad económica en cada una de las provincias del territorio nacional, según hemos visto. El beneficio que obtienen las entidades federativas es indirecto y proviene de las aportaciones federales para los Estados y los municipios, determinadas en el Presupuesto de egresos federal.

Para las finanzas públicas de las entidades federativas el rubro correspondiente a las aportaciones federales es esencial en materia de ingresos, de lo cual es un claro ejemplo el Estado de Quintana Roo.

Según la ley de ingresos de esta entidad federativa para el ejercicio fiscal 2003, los ingresos totales ascienden a 6,257.84 millones de pesos, de los cuales 3,053.25 millones corresponden a ingresos federales previstos en el ramo 33 del Presupuesto de egresos de la federación.

Esto significa que las transferencias federales representan el 48.79% de los ingresos totales del Estado para ese ejercicio fiscal.

En cambio, el peso financiero del ramo 33 establecido en el Presupuesto de egresos de la federación representa menos del 16% de los ingresos totales de la federación, según hemos visto anteriormente.

Veamos ahora detalladamente, la distribución de estos recursos en los diversos fondos que integran el ramo de aportaciones federales para las entidades federativas y los municipios. De conformidad con el Presupuesto de egresos de la federación para el año 2003, el monto total del ramo 33 es de 234,618.81

millones de pesos. Estos recursos financieros se distribuyen en los siguientes fondos con las correspondientes asignaciones:

Fondo	Cantidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	\$ 145,445,962,373.00
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	\$ 31,163,370,000.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	\$ 22,332,674,996.00
Fondo de Infraestructura Social Estatal	\$ 2,706,720,206.00
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	\$ 19,625,954,790.00
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	\$ 22,889,205,261.00
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 7,271,518,979.00
Asistencia Social	\$ 3,316,578,015.00
Infraestructura Educativa	\$ 3,954,940,964.00
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	\$ 3,016,080,000.00
Educación Tecnológica	\$ 1,733,744,707.00
Educación de Adultos	\$ 1,282,335,293.00
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	\$ 2,500,000,000.00
Total	\$ 234,618,811,609.00

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2003, de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2003

Esta distribución se establece en el Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2003, de los

recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario oficial de la federación el 31 de enero de 2003.

Para efectos de nuestra explicación, tomaremos el caso de cinco entidades federativas y de dos de estos fondos con la cantidad que les correspondió de conformidad con el Acuerdo publicado el 31 de enero de 2003 en el Diario oficial de la federación, derivado del Presupuesto de egresos federal.

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

Cifras en millones de pesos:

Estado de México	Chiapas	Michoacán	Guanajuato	Tlaxcala
13,724.32	7,884.37	7,162.72	5,743.45	1,914.55

Fuente: Idem

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (Fassa)

Cifras en millones de pesos:

Estado de México	Chiapas	Michoacán	Guanajuato	Tlaxcala
3,595.45	1,496,05.9	1,117,52.7	1,154,44.6	422,41.5

Fuente: Idem

De inmediato surge la pregunta sobre los criterios en los que se basa esta distribución de recursos en los diferentes fondos que integran el ramo 33 previsto en el Presupuesto de egresos de la federación.

Este aspecto es muy importante porque de él depende la decisión concreta de la asignación de recursos financieros, los cuales según la federación, son suficientes para las entidades federativas, mientras que desde el interior de éstas, se consideran insuficientes.

En cuanto a este aspecto, es necesario recordar que las necesidades financieras de las entidades federativas son cada vez mayores, entre otras razones, como resultado del proceso de descentralización de diversas áreas públicas hasta hace poco tiempo a cargo totalmente de la federación y ahora en gran medida transferidas a las entidades federativas, particularmente las relativas a la prestación de los servicios de educación y de salud. No obstante, esa transferencia no ha sido acompañada de los recursos financieros necesarios para cumplir con las obligaciones que ahora tienen los gobiernos locales en estas materias.

En suma, lo que hemos tratado de señalar aquí es la desequilibrada distribución de los ingresos a nivel nacional entre la federación y las entidades federativas y la insuficiente asignación de recursos federales a las provincias, a la cual debe agregarse por una parte, el peso financiero que éstos tienen en la estructura de las finanzas públicas locales y por la otra, el aumento de las necesidades de gasto de las entidades federativas para hacer frente a sus obligaciones comunes y nuevas.

Dejaremos aquí este análisis general, el cual retomaremos al desarrollar el caso concreto de las finanzas públicas de Tlaxcala, cuyo estudio es el objeto concreto de esta investigación.

TERCERA PARTE
ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL
PRESUPUESTO DE EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE
2003 EN EL ESTADO DE TLAXCALA

Desde este momento concentraremos nuestra atención en el estudio de los elementos fundamentales de las finanzas públicas de Tlaxcala y concretamente en la revisión del proceso de elaboración y aprobación de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos de esta entidad federativa para el ejercicio fiscal de 2003, para lo cual analizaremos los siguientes aspectos relacionados con este tema:

- a) Aspectos constitucionales y legales del proceso de elaboración y aprobación de la ley de ingresos y del Decreto No. 44 expedido por el Congreso local del Estado de Tlaxcala, relativo al Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2003;
- b) El conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo del Estado derivado del proceso de elaboración y aprobación del Decreto de Presupuesto de egresos;
- c) La distribución de los recursos financieros del Estado con base en la ley de ingresos y en el Presupuesto de egresos aprobado por el Congreso local para el ejercicio presupuestal de 2003; y
- d) La estructura financiera del Presupuesto de egresos de Tlaxcala.

**ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL PROCESO DE
ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL
DECRETO NO. 44 EXPEDIDOS POR EL CONGRESO LOCAL DEL
ESTADO DE TLAXCALA, RELATIVO AL PRESUPUESTO DE
EGRESOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003**

La ley de ingresos y el Presupuesto de egresos del Estado de Tlaxcala se elaboran conforme a varias disposiciones constitucionales y legales de aplicación exclusiva en esta entidad federativa al tratarse de un acto que forma parte de su competencia autónoma en cuya realización intervienen el gobierno y el Congreso locales.

De acuerdo al artículo 70, fracción VIII de la Constitución local el gobernador está facultado para presentar el proyecto de Presupuesto de egresos y el de la ley de ingresos al Congreso local, teniendo como fecha límite para hacerlo el 15 de noviembre del año anterior al del ejercicio fiscal correspondiente.

El artículo 54, fracción XIII de la Constitución del Estado establece que el Congreso tiene la atribución de aprobar ambos proyectos y la de modificar el decreto del Presupuesto de egresos. En ese mismo artículo se establece que el Congreso también tiene la facultad de aprobar la cuenta pública de los poderes locales y la de los municipios.

En la misma Constitución, en el artículo 49, se determina que las resoluciones del Congreso pueden ser vetadas por el gobernador para evitar su publicación, cuando él les haga observaciones a su contenido.

Estas observaciones pueden ser aceptadas por el Congreso, o bien, pueden ser desestimadas, mediante la aprobación de la misma resolución enviada al gobierno local para su publicación, pero ahora por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, lo cual si sucede, obliga al gobernador a publicar la ley o el decreto, según el artículo 50 de la Constitución de Tlaxcala.

Además de estas disposiciones constitucionales existen otras en las leyes locales, las cuales son de suma importancia para el desarrollo de este proceso, entre las que son de señalarse las siguientes:

- a) el artículo 32 de la ley orgánica de la administración pública de Tlaxcala, conforme al cual corresponde a la secretaría de finanzas la elaboración técnica y jurídica de los proyectos de ley de ingresos y de Presupuesto de egresos que serán sometidos a la consideración del Congreso de la entidad federativa;
- b) el artículo 17 de la ley de la hacienda pública, según el cual, la iniciativa del proyecto del Presupuesto de egresos es el conjunto de documentos preparados por el titular del ejecutivo para presentar ante el Congreso del Estado el programa anual de los gastos, transferencias, inversiones y deuda pública a cargo del gobierno;
- c) el artículo 19 de la ley de hacienda pública de la entidad federativa, en el que se establece que en el proceso de elaboración del Presupuesto de egresos antes de su presentación al gobernador, la secretaría de finanzas y los otros órganos del Estado celebrarán reuniones para examinar los montos que cada uno requiera para el siguiente ejercicio presupuestal; y

d) el artículo 35 de esa misma ley, de conformidad con el cual si esas reuniones no se llevan a cabo en las fechas acordadas y dentro de los límites que establece la Constitución para la presentación de los proyectos de ley de ingresos y de Presupuesto de egresos, la secretaría de finanzas determinará los montos correspondientes a cada órgano local.

Estas son las principales normas jurídicas con base en las cuales se deben presentar y aprobar la ley de ingresos y el Presupuesto de egresos de Tlaxcala.

En cuanto a estos procesos, en el caso del ejercicio fiscal que nos ocupa, se presentaron diferencias importantes de criterio entre el gobierno y el Congreso de la entidad federativa objeto de nuestra investigación, las cuales provocaron un conflicto entre estos órganos constituidos que impidió la publicación del Presupuesto de egresos antes del primer día del ejercicio fiscal de 2003. Este conflicto, cuyos aspectos más importantes revisaremos a continuación, se resolvió hasta el mes de abril de este año, publicándose el Decreto definitivo después de varios cambios que se hicieron al que envió el gobernador a los diputados locales.

EL CONFLICTO ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DERIVADO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS

Conforme a lo establecido en la Constitución de Tlaxcala, el gobierno envió al Congreso de la entidad federativa los proyectos de ley de ingresos y de

Presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2003, antes del 15 de noviembre de 2002.

Estos proyectos fueron analizados y discutidos en el órgano legislativo, aprobándose primero la ley de ingresos, sin ningún problema, la cual fue publicada el 22 de diciembre de 2002. En cuanto al Presupuesto de egresos, los diputados lo aprobaron después y lo enviaron al gobernador para su publicación, en el Decreto número 44 expedido por el Congreso de Tlaxcala para el ejercicio fiscal de 2003.

Conforme a este Decreto, en la asignación de recursos para el órgano legislativo había una diferencia de \$4,494,036.00 entre el proyecto del gobernador y el Decreto aprobado por el Congreso local, en el cual los diputados habían agregado esta cantidad a su Presupuesto, cuyo total ascendía a \$16,000,000.00. Además de esta variación había otras que a juicio del primero, infringían diversas disposiciones legales y creaban desequilibrios financieros internos, por lo que no eran admisibles.

Consecuentemente, el gobernador del Estado tomó la decisión de no publicar el Decreto número 44, haciéndole diversas observaciones, con fundamento en el artículo 49 de la Constitución de Tlaxcala y dentro del término que ésta señala.

El Congreso recibió el veto del gobernador, procediendo de inmediato, a la realización de una sesión del pleno para discutir el asunto y tratar de aprobar el Decreto número 44, pero ahora por la votación de las dos terceras partes de los miembros de este órgano, la cual exige la Constitución para dejar sin

efectos a las observaciones del gobernador. En esta sesión fue aprobado nuevamente el Decreto referido, mediante la votación señalada en la Constitución, razón por la cual, el Congreso envió al gobernador el original del Decreto de Presupuesto de egresos para su publicación.

El gobernador después de analizar el Decreto, decidió no publicarlo, señalando que el procedimiento legalmente establecido para su aprobación por segunda ocasión, no había sido respetado y que además, entre el proyecto que había sido enviado a la cámara de diputados por el ejecutivo local, el Decreto que había sido aprobado inicialmente por el Congreso y el que ahora se le remitía, había importantes diferencias, principalmente en cuanto a las asignaciones presupuestales para cada órgano público, por lo cual según su punto de vista, se trataba de tres documentos distintos entre sí, situación no permitida, ni prevista en la Constitución de Tlaxcala.

Como consecuencia de lo anterior, el gobernador consideró que el Decreto que con el número 44 nuevamente le remitía el Congreso para su publicación era un nuevo Decreto, el cual recibía por lo tanto, por primera ocasión, procediendo a analizarlo conforme a lo establecido por la Constitución de la entidad federativa.

Después de su revisión, el gobernador decidió vetar este nuevo Decreto, con base en el artículo 49 constitucional, remitiendo sus observaciones al Congreso local dentro del plazo previsto en la Constitución del Estado.

Desde este momento, las diferencias entre los órganos locales en materia presupuestal y financiera se convirtieron en un verdadero conflicto político,

cuya intensidad alcanzó en determinado momento un nivel tal que sus efectos y su conclusión resultaban imprevisibles, sobre todo si se toma en cuenta que en el Congreso existía una mayoría opositora al gobernador representada por cerca del 70% de sus miembros.

La respuesta de los diputados locales adversarios políticos del gobernador fue muy fuerte y virulenta, tanto por lo que se refiere a los mecanismos legales que ellos pretendían emplear para resolver el conflicto, como por los recursos de otra naturaleza utilizados por los representantes populares para lograr la publicación del Presupuesto.

En cuanto a los primeros, los diputados anunciaron de inmediato que si el gobernador no publicaba el Decreto, sería sometido a juicio político. Ellos consideraban que el jefe del gobierno local tenía la obligación de publicar el Decreto de Presupuesto porque sus observaciones habían sido desestimadas por el Congreso en los términos de la Constitución, cuyo artículo 50° determina que si el gobernador no respeta esta resolución de los diputados incurre en responsabilidad, de tal manera que según ellos, un “segundo veto” al mismo Presupuesto era inadmisibles. Paralelamente, los legisladores locales incrementaron su participación en los medios de comunicación, principalmente, en la prensa y en la radio, reiterando su amenaza en contra del gobernador y presentando sus argumentos para defender su posición en forma muy agresiva y persistente.

El gobernador, por su lado, señalaba que no estaba “vetando por segunda vez” el Decreto de Presupuesto número 44, sino que vetaba un nuevo Decreto distinto al anterior, el cual le estaba enviando el Congreso para su publicación.

Todo este proceso y el conflicto político respectivo, se prolongaron hasta abril de 2003, lo cual significa que el ejercicio fiscal no pudo empezar con un nuevo Decreto de Presupuesto de egresos. Esto no representaba ningún problema jurídico, ni práctico, porque de conformidad con la Constitución de Tlaxcala, si el Presupuesto de egresos no ha sido publicado antes del 1° de enero del año siguiente al de su presentación, seguirá aplicándose el Presupuesto anterior.

Esto fue lo que se hizo hasta que los diputados y el gobernador se pusieron de acuerdo y ajustaron las asignaciones presupuestales, publicándose el Decreto número 44 en los términos en que había sido aprobado por el Congreso por segunda vez y realizándose una inmediata reforma conforme a lo acordado por los actores de este conflicto, con base en lo establecido en el artículo 54, fracción XIII de la Constitución local, la cual se publicó en abril de 2003 como el Presupuesto de egresos definitivo. De esta manera se resolvió el conflicto político y se respetaron las normas jurídicas aplicables, no obstante que las diferencias entre los órganos de esta entidad federativa se extendieron hasta el tribunal superior de justicia y otros organismos, los cuales tampoco se mostraron conformes con los montos presupuestales que les habían sido asignados.

LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DEL ESTADO CON BASE EN LA LEY DE INGRESOS Y EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS APROBADOS POR EL CONGRESO LOCAL PARA EL EJERCICIO PRESUPUESTAL DE 2003

De conformidad con el artículo 1° de la ley de ingresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2003, los ingresos que percibirá esta entidad federativa en el ejercicio fiscal comprendido del día uno de enero al treinta y uno de diciembre de este año, se integrarán por los siguientes rubros:

- a) Impuestos, derechos, contribuciones especiales, aprovechamientos y productos; y
- b) Transferencias de la federación por fondos de participaciones y de aportaciones, incentivos y otros.

Estos ingresos suman un total de \$ 5'051,317,161.48 y se distribuyen de la siguiente manera:

	CONCEPTO	PESOS
1	Impuestos.	\$ 94,694,922.99
1.1	Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos.	\$ 527,283.00
1.2	Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos con cruce de apuestas.	218,544.98
1.3	Impuesto sobre ejercicio de profesiones.	1,306,327.67
1.4	Impuestos sobre funciones notariales y correduría pública.	346,162.01
1.5	Impuesto estatal sobre tenencia de vehículos.	8,722,067.94
1.6	Impuesto sobre nóminas.	79,389,064.49
1.7	Impuesto sobre la prestación de servicios hospedaje.	845,272.98
1.8	Impuesto sobre adquisición de vehículos automotores usados.	3,340,199.92
2	Derechos.	98,107,815.29
2.1	Servicios generales del poder ejecutivo.	1,893,185.28
2.2	Secretaría de gobierno.	30,577,431.99
2.2.1	Servicios generales.	544,919.70

2.2.2	Registro público.	9,009,891.03	
2.2.3	Policía industrial y bancaria.	20,405,537.58	
2.2.4	Servicios prestados por la dirección de vialidad y seguridad pública.	617,083.68	
2.3	Secretaría de comunicaciones y transportes.	37,768,889.11	
2.4	Secretaría de finanzas.	2,565,470.24	
2.4.1	Servicios generales.	2,358,736.74	
2.4.2	Expedición o referendo de licencias para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas.	206,733.50	
2.5	Oficialía mayor de gobierno.	2,688,558.84	
2.6	Secretaría de obras públicas, desarrollo urbano y vivienda.	321,218.40	
2.7	Coordinación general de ecología.	21,607,437.32	
2.8	Contraloría del ejecutivo.	249,610.83	
2.9	Procuraduría general de justicia.	342,117.18	
2.10	Otros derechos.	93,896.10	
3	Contribuciones especiales.		0
4	Productos.		25,606,352.13
5	Aprovechamientos.		17,488,208.00
	Total de ingresos propios.		235,897,298.41

6	Participaciones e incentivos federales.	2,021,832,292.43
6.1	Fondo general de participaciones.	1,790,824,657.56
6.2	Fondo de fomento municipal.	162,839,817.95
6.3	Impuesto especial sobre producción y servicios.	10,592,456.79
6.4	Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.	39,544,248.10
6.5	Impuesto sobre adquisiciones de automóviles nuevos.	18,031,112.03
	Total de ingresos estatales y participaciones e incentivos federales.	
7	Fondos de aportaciones federales.	2,793,587,570.64
7.1	Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.	1,797,432,037.95
7.2	Fondo de aportaciones para los servicios de salud.	388,628,773.49
7.3	Fondo de aportaciones para la infraestructura social.	179,537,847.12
7.4	Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	222,895,315.92
7.5	Fondo de aportaciones múltiples.	130,780,358.55
7.6	Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.	36,873,824.87

7.7	Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.	37,439,412.74
-----	--	---------------

TOTAL DE INGRESOS**\$ 5'051,317,161.48**

Fuente: Ley de ingresos del Estado de Tlaxcala, 2003

De conformidad con el decreto número 44, aprobado por el Congreso de la entidad federativa y enviado al ejecutivo para su publicación, los egresos para el ejercicio fiscal 2003 corresponden exactamente a los ingresos y ascienden a \$ 5'051,317,161.48. La distribución del gasto determinada por el Congreso local es la siguiente:

I. Poder Ejecutivo:	1,447,640,947.67
II. Poder Legislativo:	116,000,000.00
III. Poder Judicial:	71,500,000.00
IV. Organismos autónomos:	82,566,701.72
V. Municipios:	540,021,941.45
VI. Aportaciones federales:	2,793,587,570.64
TOTAL PRESUPUESTO	5,051,317,161.48

Fuente: Presupuesto de egresos del Estado de Tlaxcala, 2003

La distribución analítica por áreas es la siguiente:

Para el área de gobierno:

Capítulo

1000	Servicios personales	780,909,264.19
2000	Materiales y suministros	69,467,877.75
3000	Servicios generales	100,283,121.38
4000	Ayudas, subsidios y transferencias	443,505,919.06
5000	Bienes muebles e inmuebles	17,911,398.29

6000 Obras públicas	30,563,367.00
7000 Otras erogaciones	5,000,000.00
T O T A L	1,447,640,947.67

Fuente: Idem

Para el área del órgano legislativo:

Capítulo

1000 Servicios personales	57,378,000.00
2000 Materiales y suministros	8,328,000.00
3000 Servicios generales	14,352,000.00
4000 Ayudas, subsidios y transferencias	33,708,000.00
5000 Bienes muebles e inmuebles	2,234,000.00
T O T A L	116,000,000.00

Fuente: Idem

Esta cantidad se distribuye entre el Congreso local y el órgano de fiscalización de la siguiente manera:

Congreso	94,000,000.00
Órgano de Fiscalización Superior	22,000,000.00

Fuente: Idem

Para el área del órgano judicial:

Capítulo

1000 Servicios personales	55,088,600.00
2000 Materiales y suministros	2,753,100.00
3000 Servicios generales	5,120,500.00

4000 Ayudas, subsidios y transferencias	5,000,000.00
5000 Bienes muebles e inmuebles	3,537,800.00
TOTAL	<u>71,500,000.00</u>

Fuente: Idem

Para el área de los organismos autónomos:

1. Instituto Electoral de Tlaxcala	33,047,000.00
2. Comisión de Derechos Humanos	7,019,701.72
3. Universidad Autónoma de Tlaxcala	42,500,000.00
TOTAL	<u>82,566,701.72</u>

Fuente: Idem

Para el área de los municipios:

1. De garantía	522,281,164.60
2. Poblacional	8,870,388.43
3. Recaudatorio	4,435,194.21
4. Desarrollo municipal	4,435,194.21
TOTAL	<u>540,021,941.45</u>

Fuente: Idem

Esta es la estructura de los ingresos y la distribución de los gastos de Tlaxcala para el año 2003, a cuyo análisis dedicaremos el siguiente apartado. Es importante señalar que esta estructura financiera se diseñó conforme a determinados criterios de reasignación y de redistribución de recursos, cuyo resumen preparó la secretaría de finanzas en estos términos:

**REASIGNACIONES EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS
PARA EL EJERCICIO 2003**

REDUCCIONES

PARTIDA 1201 HONORARIOS PROFESIONALES.-

Se reduce 4 millones de pesos, que implica despedir personal en las áreas del Despacho del Gobernador, Fomento Agropecuario, Turismo, Procuraduría, Secretaría de Gobierno y COPLADET.

PARTIDA 1316 COMPENSACIONES

Se reduce 5 millones de pesos, que representa una disminución de las percepciones de los trabajadores y que son parte complementaria de su sueldo, en función de las cargas de trabajo.

PARTIDA 2107 MATERIAL PARA IMPRESIONES Y PUBLICACIONES

Se reduce en 750 mil pesos, que afecta directamente las actividad de difusión y promoción industrial de la Secretaría de Desarrollo Económico, cuyo objetivo ha sido atraer mayor inversión a la entidad.

PARTIDA 2601 COMBUSTIBLES

Se reduce 1 millón 400 mil en SECODUVI y ECOLOGÍA, afectando el desarrollo de sus programas, tales como mantenimiento y conservación de carreteras, vivienda, supervisión y vigilancias de la Malinche, recolección de residuos sólidos (basura) y operación de los rellenos sanitarios, entre otros.

PARTIDA 3104 ENERGIA ELECTRICA

Se reduce 500 mil pesos y afecta a ECOLOGÍA, sin tomar en cuenta que perjudica la operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales, ya que la mayoría funciona a través de sistemas eléctricos de aireación.

PARTIDA 3105 AGUA POTABLE

Se reduce 400 mil pesos, afectando a la Secretaría de Gobierno, entre cuyas responsabilidades está la atención de los CERESOS y de los menores infractores.

PARTIDA 3301 ASESORIA Y CAPACITACION

Se reduce 3 millones de pesos y afecta al Despacho del Gobernador, Contraloría y Oficialía Mayor de Gobierno, que implica, entre otros, la certificación ISO 9000, la capacitación de los empleados para una óptima supervisión, así como el Servicio Civil de Carrera.

PARTIDA 3303 ESTUDIOS Y PROYECTOS.

Se reduce 1 millón de pesos y afecta en el COPLADET, entre otros, el programa de “portales e-mail” en los municipios, que proporcionará servicios de internet gratuitos, integrándose en la red nacional prevista por la Federación.

PARTIDA 3403 INTERESES, DESCUENTOS Y SERVICIOS BANCARIOS.

Se reduce 1 millón de pesos y afecta en la Oficialía Mayor, la operación de los kioskos interactivos, que proporcionarán servicios a la población facilitando el pago de tenencia, la obtención de actas del registro civil y de certificados del

Registro Público, asumiendo el Poder Ejecutivo el costo financiero, dado que implica continuar la operación a través de instituciones bancarias.

PARTIDA 3407 DERECHOS

Se reduce en 1 millón de pesos y afecta en la Procuraduría el cumplimiento de las obligaciones respecto del parque vehicular, como es el pago de refrendo y verificación, así como el uso de frecuencias de radiocomunicación.

PARTIDA 3502 MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE EQUIPO DE COMPUTACIÓN E INFORMATICA.

Se reduce en 1 millón 500 mil pesos y afecta el programa de mantenimiento preventivo y correctivo del equipo de informática, en el que el Gobierno del Estado ha realizado en los ejercicios anteriores, una inversión considerable, dado que al inicio de la administración dicho equipo era obsoleto e insuficiente.

PARTIDA 3503 MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE MAQUINARIA Y EQUIPO

Se reduce en 2 millones de pesos y afecta en SECODUVI y Ecología, la operación de la maquinaria pesada destinada a los programas de mantenimiento de carreteras, de los rellenos sanitarios y el tratamiento de aguas residuales, con el consecuente deterioro del medio ambiente y los problemas de salubridad que se presentarían en el estado, así como en la Secretaría de Gobierno, el mantenimiento de los equipos de los CERESOS y el COISMI.

PARTIDAS 3601, 3602 y 3603 GASTOS DE PROPAGANDA, IMPRESIONES Y PUBLICACIONES Y DIFUSIÓN E INFORMACION

Se reduce en 9.5 millones de pesos y afecta la política del Ejecutivo Estatal de darle transparencia a las acciones de gobierno y la difusión de la información relacionada con los programas de beneficio social.

PARTIDA 4116 INSTITUCIONES EDUCATIVAS

Se reduce en 2.5 millones de pesos y afectará la adquisición de los libros de texto gratuitos en las primarias y secundarias, implicando incumplimiento del Gobierno del Estado de los compromisos asumidos frente a la población, con el riesgo de afectar la estabilidad social.

PARTIDA 4302 ORGANISMOS SOCIALES

Se reduce en 3 millones de pesos, en perjuicio de los apoyos que reciben las organizaciones no gubernamentales para la realización de sus programas sociales.

PARTIDA 4114 TRANSFERENCIAS AL COLEGIO DE TLAXCALA

Se reduce en 5 millones de pesos y afecta los programas del colegio para la ejecución de proyectos de investigación realizados en conjunto con CONACYT y el Colegio de México, con el consiguiente perjuicio al crecimiento de la oferta educativa superior en el estado.

PARTIDA 4405 TRANSFERENCIAS AL FIDEICOMISO DE LA CIUDAD INDUSTRIAL XICOHTENCATL.

Se reduce en 3.5 millones de pesos y afecta el desarrollo industrial del estado.

PARTIDA 4411 TRANSFERENCIAS AL FIDEICOMISO DE LA CASA DE LAS ARTESANIAS.

Se reduce en 1 millón de pesos y afecta la atención de artesanos, así como el pago del Seguro de Salud para la Familia contratado en favor de los mismos.

PARTIDA 5204 EQUIPO DE COMPUTO

Se reduce en 2 millones y afecta en Procuraduría, SECTE y Oficialía Mayor de Gobierno, la continuación de los programas de modernización en la procuración de justicia, control vehicular y modernización del Registro Civil.

Fuente: Secretaría de Finanzas del Estado de Tlaxcala

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE TLAXCALA

En este apartado analizaremos la estructura financiera de las finanzas públicas del Estado de Tlaxcala, con base en la ley de ingresos y en el Presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2003.

Para realizar este análisis presentaremos una comparación entre diversos rubros de la ley de ingresos y del Presupuesto de egresos de Tlaxcala, lo cual nos permitirá tener una percepción más clara de la situación de las finanzas públicas en esta entidad federativa.

1.- Ingresos de la entidad federativa por rubros, con relación a los ingresos totales para el ejercicio fiscal.

Cifras en millones de pesos:

Ingresos totales (1)	Impuestos (2)	Participaciones federales (3)	% 2 / 1	% 3 / 1
5'051.31	235.89	4,815.42	4.7	95.3

Fuente: Ley de Ingresos del Estado de Tlaxcala, 2003

Como podrá advertirse, prácticamente todos los ingresos de esta entidad federativa son de origen federal. Estos recursos corresponden a participaciones e incentivos federales y a fondos de participaciones federales, distribuidos de la siguiente manera:

A) Participaciones e incentivos federales.

Fondo general de participaciones.

Fondo de fomento municipal.

Impuesto especial sobre producción y servicios.

Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.

Impuesto sobre adquisiciones de automóviles nuevos.

B) Fondos de aportaciones federales.

Fondo de aportaciones para la educación básica y normal.

Fondo de aportaciones para los servicios de salud.

Fondo de aportaciones para la infraestructura social.

Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Fondo de aportaciones múltiples.

Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.

Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia

El primer sector representa \$ 2,021,832,292.43, mientras que el segundo asciende a \$ 2,793,587,570.64.

El peso financiero de estos ingresos de transferencias federales es el siguiente:

Cifras en millones de pesos:

Ingresos totales (1)	Participaciones e incentivos federales (2)	Fondos de aportaciones federales (3)	% 2 / 1	% 3 / 1	% 2 + 3 / 1
5'051.31	2,021.83	2,793.58	40.02	55.30	95.32

Fuente: Elaboración propia

Esto significa que para Tlaxcala el ramo 33 representa más de la mitad de los ingresos de esta entidad federativa, lo cual debe relacionarse con el porcentaje de recursos federales que se asignan a estos fondos, el cual no llega al 16% conforme al Presupuesto de egresos de la federación.

De lo anterior se deduce que lo que para una entidad federativa como Tlaxcala resulta determinante presupuestalmente, en el caso de la federación no equivale ni siquiera a la sexta parte del gasto total.

Consecuentemente, es obvio que sólo una redistribución equitativa de las facultades tributarias y una redistribución de las asignaciones federales en beneficio de las entidades federativas permitirá que éstas puedan administrar con mayor racionalidad y eficiencia sus finanzas públicas, lo cual no puede ocurrir en la medida en que siga existiendo este nivel de dependencia de las provincias con relación a la federación.

2.- Relación entre los recursos de cada fondo del ramo 33 con el total de asignaciones para Tlaxcala.

Cifras en millones de pesos:

Fondo	Cantidad
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal	1,914.6
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	422.4
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que se distribuye en:	187.7
Fondo de Infraestructura Social Estatal	22.7
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	16.0
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	227.5
Fondo de Aportaciones Múltiples, que se distribuye para erogaciones de:	106.6
Asistencia Social	64.4

Infraestructura Educativa	42.2
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, que se distribuye para erogaciones de:	38.2
Educación Tecnológica	17.2
Educación de Adultos	20.0
Total	2,897.0

Fuente: Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos del Distrito Federal y de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal de 2003, de los recursos correspondientes al Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, 2003

Como podrá advertirse, los recursos correspondientes al fondo para la educación básica y normal representan el 66% del total del ramo 33 y estas asignaciones más las que se destinan a los servicios de salud, elevan la participación al 78.23% del total de estas aportaciones.

Es conveniente recordar que estos recursos se han incluido en el ramo 33 como resultado de los procesos de transferencia de ambas áreas a las entidades federativas, resultando insuficientes en la mayoría de las entidades federativas, a lo que debe agregarse que no pueden aplicarse en áreas distintas a las señaladas.

3.- Distribución porcentual del gasto en Tlaxcala.

Cifras en por ciento:

Gobierno	Congreso	Tribunales	Organ. Autón.	Municip.	Aport. Feder.	Total
28.65	2.29	1.41	1.64	10.69	55.32	100

Fuente: Elaboración propia

De esta distribución es posible deducir lo siguiente:

- a) La mayor parte del Presupuesto, representado por las aportaciones federales, se gasta en programas específicos, sin que la totalidad de esos recursos sea suficiente para atender las necesidades de desarrollo local y municipal y de asistencia educativa y social en la entidad federativa;
- b) La parte de ingresos propios de la entidad federativa se utiliza para cubrir los gastos corrientes y de operación, no existiendo excedentes significativos que puedan destinarse a los programas prioritarios para la entidad federativa y para la comunidad, sobre todo si se toma en cuenta que una cantidad poco significativa de estos ingresos se asigna a los municipios, porque el 34% restante aproximadamente, se tiene que utilizar en gastos corriente y de operación;
- c) El gobierno requiere de poco menos de la tercera parte del Presupuesto total, por lo que sólo de estos recursos aparentemente, podría hacerse una reasignación a otras áreas, en la medida en que ésta no afectara al funcionamiento de la administración pública local; y
- d) El análisis del Presupuesto específico del gobierno como veremos en breve, permite determinar que la mayor parte de los recursos que se le asignan corresponden al pago de nómina, por lo que la disminución del gasto tendría que realizarse mediante recortes de empleados o reducción de sueldos.

4.- Relación porcentual de los gastos del gobierno.

Cifras en por ciento:

Serv. Pers.	Mater. y Sumin.	Serv. Gener.	Ayudas, subs. y Transf..	Bien. Mueb. e inmueb.	Obras Públ.	Otras Erog.	Total
53.95	4.8	6.92	30.64	1.24	2.11	.34	100

Fuente: Elaboración propia

El total de los recursos que se utilizan para el gasto corriente del gobierno local representa el 15.45% del Presupuesto anual de esta entidad federativa, por lo que sería posible analizar una reducción de este rubro y del correspondiente al mismo capítulo en el caso de los otros dos órganos locales.

Ahora realizaremos un análisis del gasto corriente de los tres órganos públicos del Estado con relación a diferentes capítulos de gastos establecidos en el Presupuesto de egresos.

5.- Gasto corriente de los tres órganos públicos con relación al gasto total de la entidad federativa.

Cifras en por ciento:

Gobierno	Congreso	Tribunales	Total acumulado	Total del Presupuesto
15.45	1.14	1.09	17.68	100

Fuente: Elaboración propia

El pago de los servicios personales de los tres órganos de gobierno representa casi el 20% del gasto total del Estado. Si agregamos a este total acumulado del

17.68% los recursos que se utilizan para pagar los servicios personales en lo organismoa autónomos, esta cifra supera la quinta parte de los ingresos totales de la entidad federativa.

No obstante, este porcentaje es engañoso porque la base para calcularlo ha sido el total del gasto público para el ejercicio fiscal, el cual asciende a \$5,051,317,161.48, cantidad de la que deben deducirse las aportaciones federales.

6.- Relación de los capítulos 1000, servicios personales, con el total de ingresos propios de la entidad federativa.

Cifras en por ciento:

Gobierno	Congreso	Tribunales	Total acumulado	Total de ingresos propios
331	23.35	24.32	378.67	100

Fuente: Elaboración propia

Esto significa que los ingresos propios de la entidad federativa son casi tres veces menores que los recursos que se utilizan para el pago de los servicios personales correspondientes a los capítulos 1000 de los órganos de gobierno de Tlaxcala.

La relación es de \$ 893,375,864.19 correspondiente a los capítulos 1000, contra \$ 235,897,298.41 de ingresos propios, situación de la cual puede deducirse lo siguiente:

- a) Simplemente para cubrir los capítulos 1000 de estos órganos públicos, los ingresos propios del Estado son evidentemente insuficientes; y
- b) Consecuentemente, este déficit tiene que ser cubierto con aportaciones de la federación provenientes de fondos distintos a los que integran el ramo 33, lo cual no implica un gasto recuperable, ni de inversión.

7.- Relación entre los capítulos 1000 y el capítulo 6000, obras públicas del gobierno local.

Cifras en por ciento:

Capít. 1000, gobierno	Capít. 1000, Congreso	Capít. 1000, tribunales	Capít. 1000, totales	Capít. 6000, gobierno
2560	188	180	2928	100

Fuente: Elaboración propia

Esto significa que el gasto en servicios personales casi equivale al monto que se asigna anualmente para obras públicas, multiplicado por 30 veces.

8.- Relación del monto asignado a obras públicas con las erogaciones que realiza el Instituto electoral de Tlaxcala, considerando un año no electoral y proyectándolas para uno electoral.

Cifras en millones de pesos:

Capítulo 6000 (1)	Inst. elect. sin elecciones (2)	Inst. elect. con elecciones (3)	% 2 / 1	% 3 / 1
30.56	33.04	66.08	1.08	2.16

Fuente: Elaboración propia

Aquí es necesario señalar que la proyección del gasto en un año electoral se hace conforme a la tendencia general en el país y en la mayoría de las entidades federativas, la cual muestra que el Presupuesto de los institutos electorales se duplica en promedio en un año electoral, con relación a los que no son electorales.

Consecuentemente, resulta que en el gasto corriente y general del Instituto electoral de Tlaxcala se utilizan recursos equivalentes a casi un 10% más de los que se asignan a la realización de obras públicas en un ejercicio anual como el presente, sin elecciones, cuya proyección a un año electoral como el próximo, eleva ese porcentaje a más de un 15% sobre el monto correspondiente a este capítulo del gasto del gobierno.

Dejaremos aquí nuestro análisis de la distribución del gasto en Tlaxcala para presentar nuestras propuestas tendientes a lograr un fortalecimiento de las finanzas públicas de esta entidad federativa.

CUARTA PARTE
PROPUESTAS PARA FORTALECER LAS FINANZAS PÚBLICAS
DEL ESTADO DE TLAXCALA

En este apartado presentaremos nuestras propuestas para fortalecer las finanzas públicas del Estado de Tlaxcala, conforme al siguiente orden temático:

- a) Fortalecimiento político y legal de las finanzas públicas de Tlaxcala;
- b) Redistribución de los recursos públicos entre la federación y las entidades federativas;
- c) Propuesta de redistribución de los recursos públicos en el Estado de Tlaxcala; y
- d) Perspectivas del nuevo federalismo financiero.

FORTALECIMIENTO POLÍTICO Y LEGAL DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS DE TLAXCALA

Para resolver la problemática financiera de las entidades federativas es indispensable redistribuir los recursos públicos entre la federación y los Estados.

El problema fundamental de nuestro sistema tributario federal es el centralismo favorable para la federación y desfavorable para las entidades federativas, en cuanto a la captación de ingresos derivados del cobro de impuestos y de otras fuentes de financiamiento.

La situación de las entidades federativas en materia tributaria es desventajosa, de lo cual es un ejemplo el hecho de que la federación sigue teniendo competencia jurídica para cobrar dos de los impuestos más cuantiosos e importantes, los cuales son el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado.

En cambio, las entidades federativas tienen que integrar su Presupuesto de egresos dependiendo en gran medida, de la transferencias de recursos federales que por disposición de la ley, tiene que incluir el gobierno federal en el Presupuesto de egresos, concretamente en el ramo 33, el cual está formado por diversos fondos, como hemos señalado.

Este problema lo han tratado de resolver las entidades federativas mediante la negociación y por medio de la presión política, pero en todo caso, siempre pidiéndole al gobierno y a los funcionarios públicos federales mayores recursos financieros, pero sin la posibilidad de exigir el cumplimiento de las leyes para obtenerlos, sino sólo esperando que generosamente se les conceda lo que solicitan.

Desde hace mucho tiempo se ha planteado la necesidad de modificar esta situación con base en el diseño de un federalismo fiscal y hacendario más equitativo y equilibrado que disminuya el nivel de dependencia financiera de las entidades federativas de los recursos que la federación distribuye entre ellas.

Aproximadamente en abril de 2002, por iniciativa del gobernador de Tlaxcala, M.V.Z. Alfonso Sánchez Anaya, se iniciaron los trabajos para crear un

agrupación de gobernadores de toda la República que impulsara la realización de las modificaciones al régimen tributario federal que fueran necesarias para acabar con el centralismo fiscal y financiero.

Esta agrupación tenía como su antecedente político inmediato a la Asociación Nacional de Gobernadores (ANAGO), integrada por los gobernantes del PRD en todo el país y planteó desde su creación la realización de una reforma al sistema tributario y hacendario previsto en la Constitución.

En estas condiciones, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) surgió específicamente con el propósito concreto de promover el diseño estructural y lograr la aplicación concreta de un nuevo federalismo fiscal y financiero que le permita a las entidades federativas y a los municipios de todo el país, participar de manera más equitativa en la distribución de los recursos públicos federales.

Cuando se formó esta agrupación, sólo los gobernadores del PRD y del PRI decidieron formar parte de ella, no obstante que se invitó a integrarse a su Constitución y a sus trabajos tanto a los gobernadores del PAN, como a miembros del gobierno federal, entre ellos, al presidente de la República, al secretario de gobernación y al secretario de hacienda.

Después de varias reuniones en distintos puntos de la República, a las que ni siquiera asistían los gobernadores del PAN, ni tampoco los miembros del gobierno federal, el Presidente de la República se dio cuenta de la fuerza política real que tenía esta asociación y del hecho innegable de que empezaba a constituirse como la única organización permanente que podía hacerle frente a su gobierno en materia fiscal y hacendaria.

Al poco tiempo, el presidente y los secretarios de gobernación y de hacienda empezaron a asistir a las reuniones ordinarias que tenía la CONAGO cada mes en diferentes partes de la República, a las cuales también fueron integrándose los gobernadores del PAN, como invitados, porque no eran miembros de la conferencia.

El tema central de las discusiones de las primeras diez reuniones de la CONAGO ha sido todo el tiempo el fiscal y el hacendario y la petición fundamental de las entidades federativas, en distintos tonos y con diferentes matices, ha sido siempre la misma, a saber: una distribución justa y equitativa de los recursos financieros ordinarios (p.e., los impuestos) y extraordinarios (p.e., los ingresos excedentes por la venta del petróleo) entre la federación y los Estados.

Esta postura ha sido complementada con diversas propuestas sobre la forma como se podría llevar a cabo esta participación equilibrada de los tres ámbitos de gobierno en el sistema tributario federal. La mayoría de las propuestas sistemáticamente desarrolladas se fundamenta en la realización de modificaciones de distinto orden al sistema de distribución de competencias entre la federación, los Estados y los municipios, en general y en cambios estructurales en materia fiscal y hacendaria, sin los cuales consideran los gobiernos locales que sería imposible fortalecer verdaderamente sus finanzas públicas.

El fortalecimiento estructural de las finanzas públicas de las entidades federativas deberá establecerse en las normas jurídicas constitucionales y legales, una vez que se tomen las decisiones políticas en la materia.

Políticamente, las entidades federativas se han fortalecido al asociarse, de lo cual son prueba la reunión celebrada en Cuatro Ciénegas, Coahuila el 20 de agosto de 2003 y la que se llevó a cabo en Monterrey, Nuevo León, el 29 de septiembre siguiente, en las cuales se ratificó la decisión de la CONAGO y del gobierno federal de firmar la convocatoria para la realización de la Convención Nacional Hacendaria, cuyos trabajos se desarrollarán de febrero a julio de 2004. En la primera de estas sesiones, los gobernadores del PAN solicitaron integrarse formalmente a la asociación, la cual ahora está conformada por los titulares de los órganos de gobierno locales de todo el país. En cuanto a la segunda, en ella participaron además de los miembros permanentes, diputados federales y locales de distintas entidades federativas, así como senadores y presidentes municipales y se tomó la decisión de firmar la convocatoria a la convención, con o sin la presencia del presidente de la República, antes de diciembre de ese año, lo cual ocurrió el 28 de octubre de 2003, en el Palacio Nacional, comprometiéndose el jefe del gobierno federal a contribuir en todo lo necesario para lograr que los trabajos de la convención sean exitosos.

Este ha sido el camino adecuado para fortalecer la posición de las entidades federativas en general y de Tlaxcala en particular, frente a la federación, en virtud de que como fuerza organizada, los Estados han logrado mucho más de lo que eran capaces de conseguir en forma individual, siempre pidiéndole más recursos financieros al presidente de la República y al secretario de Hacienda.

Ahora esa posición política de las entidades federativas deberá reflejarse en un fortalecimiento jurídico que les permita una mayor participación en la

distribución de los recursos públicos, la cual deberá respetarse permanentemente al estar establecida en la Constitución y en las leyes.

El ámbito en el que se discutirán estos cambios estructurales del sistema tributario federal será el de la Convención Nacional Hacendaria, cuyos trabajos deberán estar dirigidos al fortalecimiento jurídico de las entidades federativas en los siguientes aspectos:

- a) Redistribución de los recursos financieros entre la federación y las entidades federativas garantizándoles a éstas la disposición efectiva y oportuna de los recursos financieros suficientes para poder ejercer las atribuciones que les corresponden conforme a la Constitución. De manera concreta, proponemos reformas a la Constitución federal, para que los gobernadores de las entidades federativas y el jefe de gobierno del Distrito Federal tengan derecho de iniciar leyes federales, lo cual se establecería en el artículo 71° y para que se determine en el artículo 124° que los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos financieros que requieran para poder ejercer su competencia, tanto los que deriven de su régimen fiscal interno, como los que les correspondan por concepto de participación federales asignables;
- b) Aumento de los recursos públicos federales que se distribuyen entre las entidades federativas, mediante los cambios correspondientes a la ley de coordinación fiscal, con el propósito de modificar los criterios que sirven de base para determinar los montos generales del ramo 33 y los montos específicos que se señalan en cada uno de los rubros que lo conforman. Concretamente proponemos que se modifique el capítulo V de la ley de coordinación fiscal; y

- c) Modificación de la distribución de facultades y atribuciones entre la federación y las entidades federativas, conforme a criterios legales y financieros racionales. De acuerdo a esta propuesta, la federación dejará de ejercer determinadas atribuciones, las cuales pasarán a los gobiernos y a los Congresos locales, con la respectiva facultad impositiva, lo cual se establecerá en cada caso en los términos en que cada entidad federativa lo requiera, sin necesidad de que todas las entidades federativas ejerzan exactamente las mismas atribuciones. Por ejemplo, algunas entidades federativas tendrán interés en ejercer una competencia propia en el área de pesca, mientras que otras no, de manera que dependiendo de lo que cada una requiera y sea capaz de atender, se le transferirá la competencia respectiva.

REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En diversas partes de esta obra hemos señalado que muchos de los problemas presupuestales de nuestro país se deben a una deficiente administración de los recursos públicos, tanto en el nivel federal, como en el caso de las entidades federativas y de los municipios.

Es frecuente escuchar que nuestros gobernantes toman decisiones económicas y financieras trascendentes o cotidianas con fundamento en el argumento de que “la disponibilidad de recursos es limitada”, o bien, dejan de cumplir con determinadas responsabilidades, sobre todo sociales, justificando sus omisiones con la típica frase de que “voluntad existe, pero no dinero suficiente”.

Igualmente, es usual que los gobernantes adviertan que si no se acepta determinada propuesta concreta o un programa general de gobierno, como por ejemplo, “la privatización de la energía eléctrica” o “las reformas económicas estructurales”, respectivamente, “será imposible cumplir con las obligaciones sociales del Estado” y además, “será indispensable recortar empleos en el sector público”, entre otras medidas consideradas “sumamente dolorosas, pero necesarias”, con relación a las cuales “prácticamente, no existen otras alternativas”.

No obstante, si se analiza aunque sea brevemente cómo se distribuyen los recursos públicos en los Presupuestos de egresos y cuáles son los criterios en los que se basa su administración, se descubre lo que verdaderamente está detrás de esta argumentación falsa y tendenciosa del gobierno federal y de muchos gobiernos locales.

Nosotros concentraremos nuestra atención en el caso del Presupuesto de egresos del Estado de Tlaxcala y en la administración de las finanzas públicas de esta entidad federativa, por lo que sólo mencionaremos algunos ejemplos de esta falacia en cuanto a las finanzas públicas federales.

Entre 1995 y 1998, tuvimos a nuestro cargo una de las subgerencias en la contraloría general corporativa de Petróleos Mexicanos. En esa época se insistía obsesivamente, en la privatización de una de sus áreas denominada internamente “Pemex petroquímica”, la cual, para efectos del proyecto privatizador del presidente neoliberal en turno, se consideraba como “petroquímica secundaria”.

Diariamente, como se recordará, se señalaba en los medios de comunicación masiva que ese organismo descentralizado que formaba parte de la industria petrolera de nuestro país, trabajaba con “números rojos” y se agregaba que estaba “a punto de la quiebra”. A nosotros nos consta que esto era falso, porque tuvimos a la vista los estados financieros del organismo público descentralizado “Pemex petroquímica”, presentados en los Comités de Control y Auditoría (COCOAS), previstos en las leyes, en los cuales se ponía en evidencia que esta empresa tenía utilidades permanentemente, no obstante que vendía a precios subsidiados dentro de la propia empresa pública.

A esta forma de justificar las decisiones económicas condicionando a la opinión pública, característica de los gobiernos neoliberales y puesta en práctica en casos como el de Telmex, Ferrocarriles nacionales, etc., etc., corresponde un manejo irracional de los recursos financieros obtenidos por estas ventas, el cual es sólo un ejemplo de la carencia de planeación financiera y de la inadecuada administración de los recursos públicos que caracterizan a los procesos de presupuestación y de ejercicio del gasto en nuestro país.

Otro ejemplo es el del Presupuesto asignado al IFE cada año, el cual se duplica tratándose del año electoral. En el año 2003, el IFE obtuvo recursos superiores a 11, 000 millones de pesos, de los cuales, la mitad se destinó a su gasto corriente, lo que significa que anualmente, ese organismo representa una carga presupuestal de 5,500 millones de pesos, en cifras actuales. Ahora bien, una cantidad equivalente se gasta en los procesos electorales, cada tres y cada seis años, la cual se distribuye principalmente entre los partidos políticos para las campañas electorales de sus candidatos.

El uso irracional de estos recursos improductivos, muchos de los cuales se emplean para comprar materiales propagandísticos cuyo destino final es la basura, representa una fuente periódica de enormes utilidades para los dueños de los medios de comunicación masiva, principalmente de la televisión y de la radio, los cuales se llevan casi el 80% de estos gastos, lo que equivalió en el 2003, a 4,400 millones de pesos, aproximadamente.

La falta de planeación y de administración eficiente de las finanzas públicas es tan ostensible que se podrían analizar muchísimos rubros en los que literalmente, se desperdician los recursos, como en el caso del gasto destinado a los partidos políticos, el cual por cierto, no se justifica en ningún sentido con lugares comunes como la idea de que “la democracia no tiene precio”, o la frase trillada de que “la democracia cuesta”.

Si observamos lo que ocurre tratándose del gasto corriente de los tres poderes federales, por ejemplo, resulta bastante incomprensible que por una parte, se eliminen plazas y contratación con asignaciones salariales menores y paralelamente se señalen remuneraciones injustificables para los altos servidores públicos.

¿Cómo se puede justificar que un legislador federal gane en promedio cerca de 100, 000 pesos mensuales? ¿Por qué un ministro de la suprema corte debe ganar más de 150,000 pesos cada mes, a valor actual, durante quince años y tener además un haber por retiro vitalicio equivalente a esta cantidad? ¿Qué justifica que los consejeros generales del IFE perciban la misma cantidad mensual que la que corresponde a los ministros de la suprema corte de

justicia? ¿Por qué el presidente de la República y los secretarios de Estado reciben más de 150 salarios mínimos mensualmente?

En términos de productividad, de costo-beneficio, de costos marginales y de eficacia y eficiencia, podríamos asegurar que casi ninguno de estos salarios en general, ni en particular se justifica en lo mínimo.

Esto significa que en nuestro país, cualesquiera que sean los criterios para la distribución y la asignación de los recursos públicos, es evidente que las finanzas del Estado no se organizan, ni se estructuran con base en sistemas de planeación y de administración financiera.

Consideramos que si se aplicarán a las finanzas públicas, los principios generales de la administración financiera privada, sin desconocer las diferencias propias de uno y otro ámbitos financieros, muchos de los problemas relativos a los ingresos y a los egresos del Estado, así como a su aplicación eficiente y eficaz, se resolverían adecuadamente sin necesidad de pensar en decisiones drásticas, como las privatizaciones y los recortes presupuestales.

Estamos seguros de que en la mayoría de los casos en que se argumenta que no existen recursos para la inversión o para el impulso de los procesos productivos, lo que realmente ocurre es que financieramente no se han tomado las mejores decisiones, de tal manera que los recursos existen en mayor o menor medida, pero no están bien administrados.

Como hemos señalado anteriormente, el fortalecimiento de las finanzas públicas de las entidades federativas depende en gran medida de la redistribución de los recursos públicos entre éstas y la federación.

En esta sección realizaremos un análisis sobre este asunto, revisando cuatro casos de ingresos y de egresos federales, cuya reestructuración sería necesaria para lograr una distribución de recursos entre la federación y las entidades federativas más equitativa y benéfica para éstas.

1.- Gasto programable en el Instituto Federal Electoral.

El gasto asignado al IFE fue de \$ 11,095,945,771.00 para este ejercicio fiscal. La mitad de esta cantidad por lo menos, se destinó a las campañas de los partidos políticos, lo que equivale a decir que fue un desperdicio de recursos por definición improductivos. De hecho se calcula que entre el 75% y el 80% de lo que utilizan los partidos para hacer propaganda a favor de sus candidatos es recibido por los dueños de los medios de comunicación, los cuales se llevaron por lo tanto, aproximadamente \$ 4,400,000,000.00 durante el año electoral.

Si el gasto corriente y de operación del IFE se redujera a la mitad y otro tanto se hiciera con los gastos de campaña, habría un excedente de recursos de poco más de \$ 5,500,000,000.00, los cuales representan casi la mitad de los excedentes extraordinarios recibidos por el gobierno federal por la venta de petróleo, cuyo monto ascendió a \$ 12,000,000,000.00 aproximadamente.

El gasto programable del IFE representa un 0.72% del Presupuesto de egresos de la federación, en otros términos, menos del 1% del total. No obstante, esta

mínima proporción en el nivel federal, representa cantidades sumamente significativas para las entidades federativas.

Si se determinara la asignación de estos recursos a las entidades federativas en proporciones similares a las que correspondieron a los ingresos excedentes por la venta del petróleo, en lugar de que terminaran en las cuentas principalmente de las dos empresas televisoras más grandes de México, además de que se lograría una aplicación productiva de éstos, se fortalecerían las finanzas públicas locales de todas las provincias de nuestro país.

En el caso de Tlaxcala, por ejemplo, los montos que le correspondieron por los recursos extraordinarios provenientes de la venta del petróleo superaron los 50.00 millones de pesos, de manera que conforme a una proporción directa, esta entidad federativa recibiría por lo menos 22.00 millones de pesos adicionales, equivalentes al 40% del gasto programado en el capítulo 1000, servicios personales, del poder judicial local y a más del 38% de los recursos asignados también al capítulo 1000 del poder legislativo del Estado.

Recordemos igualmente, que en Tlaxcala, la asignación presupuestal para la realización de obras públicas con recursos propios rebasa ligeramente los 30.00 millones de pesos, por lo que 22.00 millones de pesos excedentes, representarían entre un 72% y un 74% de recursos adicionales que podrían utilizarse productivamente si se emplearan conforme a los propósitos de este capítulo del gasto local.

2.- Redistribución de los ingresos correspondientes a los impuestos federales, principalmente, al ISR y al IVA.

La recaudación proyectada del ISR y del IVA para este ejercicio fiscal ascendió a 352,947.2 millones de pesos y a 225,154.3 millones de pesos respectivamente.

En conjunto estos dos rubros suman 578,101.5 millones de pesos, equivalentes al 37.91% del ingreso total de la federación.

Si se considera toda el área de contribuciones, ésta representa un ingreso total para la federación de 1,062,001.4 millones de pesos, los cuales corresponden al 69.65% del ingreso total para este ejercicio fiscal.

Si de esta recaudación se tomara simplemente un punto porcentual para agregarlo a los fondos de aportaciones de ingresos federales que se distribuyen entre las entidades federativas, tendríamos 10,620,014.00 millones de pesos que equivalen casi a los 11,000,000.00 millones asignados al IFE y a los 12,000,000.00 millones excedentes por la venta adicional de petróleo, lo cual significa que por ejemplo, para el Estado de Tlaxcala, se habrían asignado otros 50.00 millones de pesos aproximadamente, para este ejercicio fiscal.

La objeción que podría hacerse a esta propuesta consistiría en señalar que ese 1% tendría que obtenerse de alguna parte, o sea, mediante la creación de más impuestos, el aumento de las tasas impositivas, el endeudamiento o la creación de dinero.

No obstante, como hemos señalado, existen otras alternativas, como la mayor recaudación tributaria mediante la eliminación de la evasión y de la elusión fiscales, o la redistribución del gasto, disminuyendo cargas tan pesadas

financieramente, como el pago de intereses por concepto de deuda externa o por el rescate bancario.

3.- Costo financiero de la deuda del gobierno federal.

En cuanto a este concepto, del total de ingresos de la federación, cuyo monto programado para 2003 es de 1,524,845.7 millones de pesos, el costo financiero de la deuda del gobierno federal es de 128,235.41 millones de pesos, de conformidad con el Presupuesto de egresos, lo que equivale a un 8.40% de todo lo que planeaba recibir el gobierno durante este ejercicio fiscal.

La proporción es impresionante si se toma en cuenta que esta cantidad equivale a:

- a) Diez veces el Presupuesto del IFE, aproximadamente;
- b) Diez veces los ingresos excedentes por la venta extraordinaria del petróleo, más o menos;
- c) La mitad del monto del ramo 33 y una cantidad adicional que en términos de porcentaje, supera el 54% de las aportaciones federales programadas en este rubro; y
- d) El 12% y un poco más del total de los ingresos propios del gobierno federal, según la ley de ingresos, por el rubro de impuestos, contribuciones, etc., etc.

Como podrá advertirse, todo ese dinero destinado al servicio de la deuda que representa un gasto literalmente improductivo y no recuperable, podría servir

enormemente para el desarrollo y el crecimiento de las entidades federativas y los municipios de todo el país.

Igualmente, es posible señalar que en estos recursos está incluido el 1% del gasto federal al que nos referíamos en el párrafo anterior y que podría distribuirse entre las entidades federativas y los municipios de la República mexicana.

4.- Erogaciones incluidas en el ramo 34 para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

Conforme al Presupuesto de egresos de la federación, el monto correspondiente al ramo 34, erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, se programó por un total de 30,238.66 millones de pesos, sólo por lo que respecta a este ejercicio fiscal.

Esto significa que durante este año solamente, este controvertido asunto del rescate bancario nos cuesta el equivalente a:

- a) Un 12.69% del total del ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios;
- b) Un 8.57% del total de la recaudación programada por ISR durante el ejercicio fiscal;
- c) Un 13.43% del total recaudado por IVA durante el mismo período; y
- d) Un 86.45% del total de recursos asignados para cubrir los Presupuestos anuales juntos del poder legislativo federal, del poder judicial federal, del IFE y de la comisión nacional de los derechos humanos.

Esta cantidad es tan importante que permitiría cubrir un 80% de todo el gasto programado para los ramos autónomos, con un remanente de un 6% adicional de recursos financieros que se podría distribuir entre las entidades federativas y los municipios, equivalente a 1,814.32 millones de pesos, suficientes para cubrir casi la totalidad de los Presupuestos anuales de la secretaría de la función pública, anteriormente SECODAM y del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa que en conjunto suman 1,979.07 millones de pesos para este ejercicio fiscal.

Nuevamente es posible percibir que en estos egresos inútiles e improductivos está mucho más que el 1% adicional de recursos financieros que podría distribuirse entre la federación y los municipios, el cual representa sólo la tercera parte de esta cantidad, equivalente a los 10,620,014.00 millones de pesos mencionados anteriormente.

EJEMPLOS DE REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE TLAXCALA

Ahora concentraremos nuestra atención en el caso de Tlaxcala para revisar algunos rubros del Presupuesto de egresos, con el propósito de sugerir cómo podrían administrarse mejor las finanzas públicas de esta entidad federativa, mediante una redistribución del gasto.

Recordemos que el conflicto entre el gobernador de la entidad federativa y el Congreso local ha tenido como base principalmente, la asignación de gastos presupuestada para el Congreso local y para los sueldos de los diputados.

Consecuentemente, nos parece conveniente referirnos a la forma como se pensaba distribuir esos recursos que fueron la causa de esta diferencia.

1.- Salarios de los diputados locales en Tlaxcala:

Cifras en pesos:

Número de diputados	Sueldo mensual de cada diputado	Erogación anual	Presupuesto anual del Congreso local	% sobre el Presupuesto del Congreso local
32	90,000.00	34,560,000.00	116,000,000.00	29.79

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a este aspecto, en una conferencia que ofrecimos en el palacio legislativo local, se nos planteó la posibilidad de la reelección indefinida e inmediata de los legisladores, para que explicáramos sus ventajas y sus desventajas.

Nuestro punto de vista se basó esencialmente en la productividad de los diputados locales y en la relación costo-beneficio de su permanencia ininterrumpida en el Congreso.

Sobre esta base sugerimos que la reelección inmediata dependiera de la capacitación de los diputados y paralelamente, de los apoyos especializados de alto nivel que pudieran tener para el desarrollo de su trabajo, representados

por asesores altamente calificados en diversas áreas de estudio relacionadas con los temas que son parte de la competencia legislativa del Congreso local.

Esto no representaría necesariamente una erogación mayor para el Congreso, ni tendría que depender totalmente de la existencia de recursos suficientes para hacerlo, sino de su adecuada administración.

Nuestra sugerencia concreta sobre este aspecto particular, puede resumirse en el siguiente cuadro:

Cifras en miles de pesos:

Número de diputados	Sueldo mensual	Erogación anual	Dos asesores de 15 mil pesos mensuales para cada diputado	Erogación anual para un total de 64 asesores	Presupuesto anual del Congreso local	% sobre el Presupuesto anual del Congreso
32	60	23,040	30	11,520	116,000	29.79

Fuente: Elaboración propia

Como podrá advertirse, el porcentaje de la última columna de ambos cuadros coincide, lo que significa que nuestra propuesta no representa ninguna modificación del monto total de recursos que se destina para esta parte del gasto corriente.

Esto se debe a que el gasto total de \$34,560,000.00 está desgregado en las tercera y quinta columnas, lo que implica que no se está aumentando el gasto corriente, sino que se están administrando eficientemente los recursos financieros.

De hecho, la presencia de 64 personas adicionales en la nómina del Congreso local, la cual sería de inmediato rechazada en términos de una administración de recursos humanos restrictiva, al significar un crecimiento significativo del gasto corriente, no tendría este efecto ni directo, ni indirecto, porque además, los asesores que proponemos serían externos, de tal manera que como no estarían físicamente en el Congreso, no se requeriría de gastos adicionales para hacer posible su colaboración, como mobiliario o secretarías.

Es obvio que lo que hemos hecho ha sido reducir el sueldo de los diputados en un 33%, lo cual permite pagar dos asesores externos para cada uno, sin aumentar el gasto corriente.

Esta propuesta concreta, la cual debe complementarse con otras y llevarse a cabo considerando otros aspectos directamente relacionados con ella, no se reduce a una reasignación de recursos, sino a una mejor planeación y administración financieras de los recursos públicas.

Primero deben determinarse los objetivos que debe alcanzar el Congreso y después cuáles son los apoyos profesionales especializados que requieren los diputados para lograrlos con mayor eficiencia. Una vez seleccionadas las personas idóneas, se asignan los montos necesarios para contratar estos servicios, sin destinar más recursos para este propósito, sino reasignando los existentes.

Es importante señalar que el destino de estos recursos no sólo debe analizarse desde el punto de vista de la creación de puestos y de una reasignación de recursos, sino en términos de productividad y de costo-beneficio. No sólo se trata de redistribuir \$11,520,000.00 anuales, transfiriéndolos de la nómina de los diputados a la de los asesores, sino de la calidad del trabajo que desarrollarían éstos y de la consecuente productividad de los legisladores, los cuales aprobarían nuevas leyes y reformas a las vigentes, mucho mejores.

La eficiencia y la eficacia del Congreso local serían mayores, mediante la correcta administración de recursos financieros que representan el 33% del sueldo de cada diputado, representando un monto total equivalente aproximadamente a un 10% del Presupuesto total del Congreso local aprobado por los propios diputados, el cual como se recordará, provocó el conflicto entre éstos y el gobernador.

2.- Asignación de recursos para el Instituto Electoral de Tlaxcala.

El Instituto electoral de Tlaxcala recibió \$33,047,000.00 durante este ejercicio fiscal, sin que se tratara de un año electoral.

De conformidad con el Presupuesto de egresos del Estado, al capítulo 6000, obras públicas, se le asignaron \$30,563,367.00, provenientes de recursos propios.

Esto significa que en actividades políticas y electorales se gasta más dinero que en actividades de infraestructura y de beneficio social, considerando que

se trata de recursos propios, los cuales ascendieron a \$235,897,298.41 durante el ejercicio fiscal.

Si se redujera en un 50% el gasto asignado al Instituto electoral del Estado, se aumentaría en un 50% el Presupuesto asignado al capítulo 6000, obras públicas.

Veámoslo en términos financieros y porcentuales.

Cifras en miles de pesos:

Reducción del gasto para el IE de Tlaxcala	Aumento de recursos para el capítulo 6000	Diferencia porcentual para el capítulo 6000	% del gasto asignado al IE sobre el total de recursos propios	% del gasto asignado a obras públicas sobre el total de recursos propios
-16,523.50	+16,523.50	54.06	7.00	19.96

Fuente: Elaboración propia

Como podrá advertirse fácilmente, esta sencilla reasignación de recursos implicaría un aumento significativo de la capacidad financiera del gobierno para la realización de obras públicas, aplicando esta cantidad de dinero de manera productiva, a diferencia de lo que ocurre cuando se asigna al Instituto electoral.

A esto debe agregarse que en los años electorales es frecuente que el Presupuesto del Instituto electoral no sólo se duplique, sino que casi se triplique, con el consecuente desperdicio de recursos financieros.

Estos son sólo dos ejemplos de lo que tendría que realizarse en materia de administración financiera, lo cual sería también aplicable para la reasignación de los recursos provenientes de la federación, una vez que se lograra la redistribución de ingresos entre ésta y las entidades federativas, como resultado de los cambios que se propondrán en la Convención Nacional Hacendaria para diseñar el nuevo sistema federal tributario de nuestro país.

PERSPECTIVAS DEL NUEVO FEDERALISMO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

Conforme a lo que hemos analizado hasta aquí, nos parece indiscutible que la problemática de las finanzas públicas de las entidades federativas sólo puede resolverse con base en el diseño de un nuevo régimen federal financiero y fiscal.

Esto es necesario principalmente porque las entidades federativas dependen financieramente de los recursos que aporta la federación a sus finanzas públicas en proporciones diversas en cada caso, pero siempre considerables sin excepción alguna.

Como hemos señalado, en algunos casos las participaciones federales representan casi el 50% de los ingresos de las entidades federativas, mientras que en otros, equivalen al 95% de sus ingresos totales.

La situación de dependencia de los Presupuestos locales se manifiesta en dos sentidos principalmente, a saber: por una parte, los ramos de aportaciones de recursos federales para las entidades federativas no alcanzan ni siquiera el 20% del monto total de egresos de la federación y por la otra, ésta distribuye el gasto federal de manera discrecional en muchos casos e irracional en otros, desperdiciando cantidades importantes de dinero que significarían aumentos porcentuales de por lo menos un 15% en promedio para las finanzas públicas locales.

A esto debe agregarse de manera específica que en muchos casos influyen consideraciones de carácter político y hasta personal para determinar las asignaciones de recursos federales para los gobiernos locales, independientemente de los criterios normativos que sobre este tema establecen distintas leyes, principalmente, la ley de coordinación fiscal.

Concretamente en el caso de Tlaxcala, según pudimos determinar a lo largo de esta investigación, los recursos federales representan casi la totalidad de sus ingresos y consecuentemente, de ellos depende la posibilidad de cubrir sus egresos anuales.

De esto se puede deducir que financiera y fiscalmente el federalismo mexicano es significativamente centralizador y que en esta condición se encuentran las perspectivas reales de desarrollo y crecimiento económico y social en nuestro país, de manera que el progreso de las entidades federativas depende tanto del progreso a nivel nacional, como de la distribución de los recursos que concentra en su poder el gobierno de la República.

Es innegable que esta situación se ha denunciado y se ha comprobado permanentemente, sin que hasta este momento se hayan tomado las decisiones concretas que permitan modificarla, principalmente por la posición renuente del gobierno federal para realizar los esfuerzos jurídicos y financieros correspondientes en forma seria y sistemática y no sólo declarativa y circunstancial.

Iniciativas como la creación de la CONAGO han permitido que la presencia de los gobiernos locales en las mesas de discusiones de las modificaciones estructurales que deben realizarse al federalismo financiero y fiscal sea más importante y productiva. No obstante, todavía no se logran revisiones específicas de las leyes que conviertan en obligaciones ineludibles las peticiones que siguen teniendo que hacer las entidades federativas a la federación para obtener mayores recursos financieros, como los provenientes de los ingresos excedentes por la venta de petróleo, las cuales son aceptadas por el gobierno federal conforme a sus propios criterios sobre porcentajes y fechas de entrega, siempre como una gracia o concesión que se hace de mala gana a los Estados de la República.

Un logro significativo de la CONAGO ha sido la creación de la Convención Nacional Hacendaria, cuyos trabajos iniciarán formalmente el próximo mes de febrero y se prolongarán seguramente hasta agosto de este año. A lo largo de más de seis meses, la discusión fundamental entre la federación por un lado y las entidades federativas y los municipios por el otro, deberá centrarse en el tema del federalismo financiero y hacendario, el cual independientemente del nombre oficial que reciba, deberá basarse desde nuestro punto de vista, en las siguientes propuestas de modificación estructural de las finanzas públicas

federales, en beneficio de las de los Estados y de las de los municipios de la República:

- a) El gobierno federal debe reordenar y reestructurar sus finanzas públicas, siendo más eficiente para aumentar sus ingresos y más racional para determinar sus egresos;
- b) Concretamente, la federación debe incrementar su capacidad recaudatoria, no creando más impuestos o sus equivalentes, sino logrando una disminución creciente de la evasión fiscal y promoviendo las modificaciones legales necesarias para evitar la elusión fiscal;
- c) En cuanto al financiamiento de los egresos mediante la contratación de deuda interna o externa, la política financiera no debe basarse principalmente en un aumento del endeudamiento, sino en una reestructuración del existente, dejando la contratación de deuda en condiciones de mecanismo accesorio de financiamiento. Para este efecto, deben replantearse los términos y las condiciones de erogaciones inútiles e improductivas, pero financieramente sumamente significativas, como ejemplo indiscutible de las cuales es de señalarse el IPAB, cuyos antecedentes y propósitos conocidos, son pruebas irrefutables de una erogación cuantiosa de recursos federales absolutamente improductiva;
- d) Otros casos de egresos que no son indispensables deben ser considerados en este proceso de reestructuración, como una parte de los montos destinados al IFE y otra al gasto corriente de órganos, organismos, dependencias y entidades principalmente del gobierno federal, así como importantes cantidades de recursos que se gastan en áreas que definitivamente no sólo no se justifican, sino que inclusive

resultan ofensivas para un país en el que el 55% de la población es pobre, mientras que un 5% de ésta a lo sumo, sigue acumulando el producto del trabajo colectivo. Entre estos gastos típicamente monárquicos están los montos destinados a los gastos personales del presidente de la República y de su familia, a la pensión vitalicia de los ex presidentes, a las jubilaciones de los ministros de la suprema corte y a las prestaciones de muchos funcionarios públicos del más alto nivel administrativo;

- e) En forma paralela a esta estrategia consistente en obtener más ingresos y disminuir los egresos, en términos de eficiencia financiera, deben rediseñarse los criterios de participación de los Estados en la distribución del ingreso a nivel nacional, sin olvidar que en el nivel local también deben modificarse los criterios del gasto en las entidades federativas;
- f) A la mayor eficiencia en la recaudación principalmente del ISR y del IVA, debe corresponder una redistribución de estos recursos más equitativa para las entidades federativas. Simplemente, considérese que un aumento de las participaciones de recursos federales para los Estados y los Municipios de un 1% representaría una proporción significativa de recursos adicionales para éstos, la cual se obtendría fácilmente de una mejor administración de las finanzas públicas federales;
- g) Otro tanto resulta aplicable a los ingresos excedentes del petróleo, los cuales sean ordinarios o extraordinarios, son distribuidos discrecionalmente por la federación en cuanto a los montos y a las entregas de estos recursos a las entidades federativas. En el año 2003 por ejemplo, cuando se empezaba a discutir el Presupuesto de egresos para el año 2004, la cifra correspondiente a estos ingresos ascendió a

12,000 millones de pesos aproximadamente, cantidad superior a la que se asignó al IFE, organismo al que correspondieron 11,000 millones. Casi al concluir el ejercicio fiscal, al Estado de Tlaxcala sólo se le distribuyeron por este concepto poco más de 50 millones de pesos, cifra poco significativa con relación al monto total de estos ingresos, pero de enorme importancia para esta entidad federativa, la cual destina recursos propios por 30 millones de pesos al capítulo 6000, correspondiente a la realización de obra pública;

- h) En cuanto a los ramos 33 y 39 del Presupuesto de egresos de la federación, como aspecto general, deben destinarse recursos más cuantiosos a los distintos fondos de participación estatal y municipal, esencialmente, respetando los criterios establecidos en este momento en el capítulo V de la ley de coordinación fiscal. Esta ley debe ser revisada para actualizar las normas jurídicas relativas a estos criterios, con el propósito de que la distribución financiera de recursos federales realmente se base en las necesidades de las entidades federativas y de los municipios en áreas fundamentales para el crecimiento interno, como la educación, la salud pública, la infraestructura para el desarrollo y los servicios generales para la población;
- i) Igualmente, debe revisarse concretamente el sistema tributario, con el objeto de redistribuir las atribuciones en este ámbito de manera equitativa entre la federación y las entidades federativas, principalmente en el caso de impuestos como el ISR, el IVA, el IEPS y el impuesto sobre tenencia de automóviles, entre otros, para aumentar la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales; y
- j) La redistribución de recursos financieros entre la federación y las entidades federativas deberá ser complementada con una planeación y

una administración adecuadas de las finanzas públicas locales, sin la cual la asignación de estos nuevos montos no podrá cumplir con los objetivos que se persiguen al proponerla.

Consideramos que estas deben ser las líneas generales de la amplia discusión que se realizará en la Convención Nacional Hacendaria, en la cual se examinarán los aspectos de detalle y los procedimientos legales y económicos para diseñar el nuevo federalismo financiero y hacendario que requieren las entidades federativas y los municipios e igualmente, los mecanismos específicos para llevarlo a la práctica.

Esperemos que esta importante mesa de trabajo concentre sus discusiones en estos aspectos y no se pierda en el debate de otros asuntos que relacionados o no con el objetivo central que deben tratar de alcanzar los representantes de los diferentes niveles de gobierno, nunca tendrán la prioridad que éste tiene.

De esto dependerá que se aproveche esta importante oportunidad para las entidades federativas y para los municipios, o que se desaproveche principalmente en su perjuicio.

CONCLUSIONES

- 1.- En nuestro país prevalece un federalismo centralizador de las facultades tributarias y financieras favorable para la federación y desfavorable para las entidades federativas, como consecuencia del cual los ingresos públicos se concentran en la primera, dificultando de manera evidente las posibilidades de crecimiento y de desarrollo de las segundas.
- 2.- Esto provoca que las finanzas públicas de las entidades federativas se encuentren en una situación de dependencia permanente de las aportaciones federales que conforme a los diversos rubros del Presupuesto de egresos de la federación distribuye entre ellas el gobierno federal.
- 3.- Estas aportaciones representan en muchos casos más del 50% de los ingresos previstos en las leyes de ingresos locales y en otros, más del 90% de los montos establecidos en ellas, lo cual puede dar una idea clara del nivel de dependencia de las finanzas públicas de las entidades federativas y de la situación en la que se encuentran para hacer frente a sus responsabilidades gubernativas y administrativas en general y a muchas otras en particular, como las de carácter legislativo y judicial.
- 4.- Entre muchas razones que provocan esta situación debe señalarse como una de las determinantes el hecho de que las atribuciones tributarias están concentradas en el gobierno federal, al cual corresponde la recaudación de los impuestos cuantitativamente más importantes, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado.

5.- Adicionalmente, los ingresos producidos por las empresas públicas más grandes del país forman parte de la ley de ingresos de la federación, la cual además puede emplear el financiamiento de sus gastos mediante la contratación de deuda pública interna y externa.

6.- Las entidades federativas en cambio, tienen un ámbito mucho más reducido para financiar sus egresos, lo cual acentúa la dependencia de los ingresos federales provenientes de los diversos ramos de aportaciones y participaciones establecidos en el Presupuesto federal, cuyos montos generales no equivalen siquiera al 20% del ingreso total de la federación.

7.- A esto debe agregarse que en muchos casos, las entidades federativas tampoco hacen demasiado internamente para mitigar un poco esta situación porque en muchos aspectos no organizan sus finanzas públicas mediante una adecuada planeación y administración financieras.

8.- El gobierno federal debe reordenar y reestructurar sus finanzas públicas, siendo más eficiente para aumentar sus ingresos y más racional para determinar sus egresos.

9.- Concretamente, la federación debe incrementar su capacidad recaudatoria, no creando más impuestos o sus equivalentes, sino logrando una disminución creciente de la evasión fiscal y promoviendo las modificaciones legales necesarias para evitar la elusión fiscal.

10.- En cuanto al financiamiento de los egresos mediante la contratación de deuda interna o externa, la política financiera no debe basarse

principalmente en un aumento del endeudamiento, sino en una reestructuración del existente, dejando la contratación de deuda en condiciones de mecanismo accesorio de financiamiento. Para este efecto, deben replantearse los términos y las condiciones de erogaciones inútiles e improductivas, pero financieramente sumamente significativas, como ejemplo indiscutible de las cuales es de señalarse el IPAB, cuyos antecedentes y propósitos conocidos, son pruebas irrefutables de una erogación cuantiosa de recursos federales absolutamente improductiva.

11.- Otros casos de egresos que no son indispensables deben ser considerados en este proceso de reestructuración, como una parte de los montos destinados al IFE y otra al gasto corriente de órganos, organismos, dependencias y entidades principalmente del gobierno federal, así como importantes cantidades de recursos que se gastan en áreas que definitivamente no sólo no se justifican, sino que inclusive resultan ofensivas para un país en el que el 55% de la población es pobre, mientras que un 5% de ésta a lo sumo, sigue acumulando el producto del trabajo colectivo. Entre estos gastos típicamente monárquicos están los montos destinados a los gastos personales del presidente de la República y de su familia, a la pensión vitalicia de los ex presidentes, a las jubilaciones de los ministros de la suprema corte y a las prestaciones de muchos funcionarios públicos del más alto nivel administrativo.

12.- En forma paralela a esta estrategia consistente en obtener más ingresos y disminuir los egresos, en términos de eficiencia financiera, deben rediseñarse los criterios de participación de los Estados en la distribución

del ingreso a nivel nacional, sin olvidar que en el nivel local también deben modificarse los criterios del gasto en las entidades federativas.

13.- A la mayor eficiencia en la recaudación principalmente del ISR y del IVA, debe corresponder una redistribución de estos recursos más equitativa para las entidades federativas. Simplemente, considérese que un aumento de las participaciones de recursos federales para los Estados y los Municipios de un 1% representaría una proporción significativa de recursos adicionales para éstos, la cual se obtendría fácilmente de una mejor administración de las finanzas públicas federales.

14.- Otro tanto resulta aplicable a los ingresos excedentes del petróleo, los cuales sean ordinarios o extraordinarios, son distribuidos discrecionalmente por la federación en cuanto a los montos y a las entregas de estos recursos a las entidades federativas. En el año 2003 por ejemplo, cuando se empezaba a discutir el Presupuesto de egresos para el año 2004, la cifra correspondiente a estos ingresos ascendió a 12,000 millones de pesos aproximadamente, cantidad superior a la que se asignó al IFE, organismo al que correspondieron 11,000 mil millones. Casi al concluir el ejercicio fiscal, al Estado de Tlaxcala sólo se le distribuyeron por este concepto poco más de 50 millones de pesos, cifra poco significativa con relación al monto total de estos ingresos, pero de enorme importancia para esta entidad federativa, la cual destina recursos propios por 30 millones de pesos al capítulo 6000, correspondiente a la realización de obra pública.

15.- En cuanto a los ramos 33 y 39 del Presupuesto de egresos de la federación, como aspecto general, deben destinarse recursos más

cuantiosos a los distintos fondos de participación estatal y municipal, esencialmente, respetando los criterios establecidos en este momento en el capítulo V de la ley de coordinación fiscal. Esta ley debe ser revisada para actualizar las normas jurídicas relativas a estos criterios, con el propósito de que la distribución financiera de recursos federales realmente se base en las necesidades de las entidades federativas y de los municipios en áreas fundamentales para el crecimiento interno, como la educación, la salud pública, la infraestructura para el desarrollo y los servicios generales para la población.

16.- Igualmente, debe revisarse concretamente el sistema tributario, con el objeto de redistribuir las atribuciones en este ámbito de manera equitativa entre la federación y las entidades federativas, principalmente en el caso de impuestos como el ISR, el IVA, el IEPS y el impuesto sobre tenencia de automóviles, entre otros, para aumentar la capacidad recaudatoria de los gobiernos locales.

17.- La redistribución de recursos financieros entre la federación y las entidades federativas deberá ser complementada con una planeación y una administración adecuadas de las finanzas públicas locales, sin la cual la asignación de estos nuevos montos no podrá cumplir con los objetivos que se persiguen al proponerla.

18.- En el caso concreto de Tlaxcala, la estructura de los recursos financieros y su administración deben replantearse de conformidad con las propuestas que presentamos en esta investigación, principalmente en cuanto a una redistribución del gasto en la que se disminuyan las

asignaciones improductivas como las que se destinan a los partidos políticos y a los funcionarios públicos, las cuales podrían emplearse en la atención de necesidades sociales de primera importancia, como la educación, la seguridad social, la obra pública y la vivienda de interés social.

19.- Todas estas propuestas seguramente serán discutidas y examinadas en la próxima Convención Nacional Hacendaria que iniciará sus trabajos el 5 de febrero próximo. Este importante encuentro entre los tres niveles de gobierno de nuestro país debe ser aprovechado para elaborar la reforma fiscal y financiera que sin duda requiere nuestra República, la cual sólo podrá tener viabilidad si se fundamenta en criterios técnicos, jurídicos, económicos y sociales que sirvan de base para la creación del nuevo sistema hacendario mexicano.

20.- Si no se toma en cuenta lo anterior, la Convención Nacional Hacendaria será una reunión política sumamente importante, pero poco eficaz en cuanto al cumplimiento de los propósitos para los que fue convocada. Este encuentro no debe convertirse en una conferencia de precandidatos a la presidencia de la República, o a gobiernos locales, ni en un debate prolongado entre partidos políticos, ni corrientes partidistas. Los trabajos de esta reunión deben contribuir al fortalecimiento del federalismo fiscal y financiero, el cual deberá lograr la disminución de la dependencia hacendaria de las entidades federativas de la federación. Si esto no se lograra, el enorme esfuerzo de la CONAGO, sin el cual habría sido imposible este encuentro, sería de cualquier manera, inútil e improductivo.

21.- Estas propuestas de reestructuración de las finanzas públicas federales en beneficio de las entidades federativas deben complementarse con una reorganización de las finanzas locales, porque de lo contrario, al incremento de los ingresos de éstas no correspondería una asignación eficiente, ni eficaz del gasto público.

22.- Muchos de los defectos en la administración de los ingresos y de los egresos de la federación se perciben también en las entidades federativas, cuyos procesos de planeación, de dirección, de ejecución y de control de las finanzas públicas locales son deficientes, particularmente, porque en la mayoría de los casos, en su diseño y en su aplicación no se toman en cuenta criterios racionales en materia financiera, ni se consideran adecuadamente, los costos y los beneficios de las asignaciones presupuestales.

23.- En Tlaxcala es necesario considerar en forma paralela, tanto la necesidad de disminuir la dependencia de las finanzas públicas de las aportaciones federales, como la conveniencia de realizar una reasignación del gasto público con la finalidad de utilizar los recursos financieros de manera más productiva. En la sección correspondiente a este tema, hemos presentado algunas propuestas sobre el segundo de estos aspectos, entre las que conviene recordar, por ejemplo, la disminución del gasto corriente en las diversas dependencias y entidades oficiales y la redistribución de las partidas presupuestales, aumentando principalmente la inversión en obras públicas y el gasto social.

24.- En particular, la presente administración de Tlaxcala ha trabajado en algunos aspectos relacionados con la reestructuración administrativa de las finanzas públicas, ejemplo de lo cual es la propuesta del gobierno local que en este momento está siendo analizada, relativa a la creación del Instituto de Control del Gasto Público, el cual ejercerá la competencia de revisión y auditoría del gasto, actualmente asignada al órgano de fiscalización. A estas modificaciones deberán corresponder otras más de las que dependerá que las finanzas públicas locales se estructuren y se administren con la eficiencia y la eficacia necesarias en beneficio de los habitantes de esta entidad federativa.

Bibliografía

Anderson, Lee G. y Russell F. Settle, Guía práctica para el análisis beneficio-costo, editorial Diana, 2ª impresión, México, 1986.

Calzada Falcón, Fernando, Federalismo y finanzas públicas, hacia la Convención Nacional Hacendaria. Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco, México, 2004.

Damm Arnal, Arturo, La revolución fiscal en México, una cuestión pendiente. Panorama editorial, México, 1995.

Dávila Guzmán, Miguel Ángel, Auditoría Comprehensiva, un moderno concepto en la auditoría gubernamental, Instituto mexicano de contadores públicos, México, 1991.

Faya Viesca, Jacinto, Finanzas Públicas, 2ª edición, Porrúa, México, 1986.

Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, 22ª edición, Porrúa, México, 1990.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, Hacienda pública, Teoría y aplicación, 5ª edición, Mcgraw Hill, España, 1992.

Ross a. Stephen, et alt., Fundamentos de Finanzas Corporativas, 2a edición, Mcgraw Hill, México, 1996.

Somers, Harold, Finanzas públicas e ingreso nacional, FCE, México.

Weston, Fred J. y Eugene F. Brigham, Fundamentos de Administración Financiera, 10ª edición, Mcgraw Hill, México, 1993.

Hemerografía

Diario oficial de la federación del 30 de diciembre de 2002, conteniendo el decreto de presupuesto de egresos y la ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal 2003.

Diario oficial de la Federación de fecha 31 de enero de 2003, conteniendo el acuerdo con base en el cual se determina la distribución de aportaciones federales del Ramo 33, para el ejercicio fiscal 2003.

Diario oficial del Estado de Tlaxcala de fecha 30 de diciembre de 2002, conteniendo la Ley de ingresos del Estado para el ejercicio fiscal de 2003.

Diario oficial del Estado de Tlaxcala de fecha 12 de abril de 2003, conteniendo el decreto de presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 2003.

Periódico oficial del Estado de Quintana Roo de fecha 30 de diciembre de 2002, conteniendo la Ley de ingresos y el Decreto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de 2003.

Constituciones y leyes federales y locales

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución política del Estado libre y soberano de Tlaxcala

Ley orgánica del Congreso de la Unión

Ley orgánica de la administración pública federal

Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal

Ley de coordinación fiscal

Ley orgánica del congreso de Tlaxcala

Ley orgánica de la administración pública local de Tlaxcala

Ley de Hacienda de Tlaxcala

Código financiero de Tlaxcala

Otros documentos

Documentos internos de la secretaría de finanzas del gobierno de Tlaxcala

Documentos diversos de la CONAGO

Acuerdo de la CONAGO en Monterrey, firmado el 29 de octubre de 2002,
para elaborar la Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria

Convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**Programa de Posgrado en Ciencias de la
Administración**

Oficio: PPCA/GA/2004

Asunto: Envío oficio de nombramiento de jurado de Maestría.

Coordinación

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez
Director General de Administración Escolar
de esta Universidad
Presente.

At'n.: Biol. Francisco Javier Incera Ugalde
Jefe de la Unidad de Administración del Posgrado.

Me permito hacer de su conocimiento, que el alumno **Miguel Covian Andrade** presentará Examen General de Conocimientos dentro del Plan de Maestría en Finanzas toda vez que ha concluido el Plan de Estudios respectivo, por lo que el Subcomité de Nombramiento de Jurado del Programa, tuvo a bien designar el siguiente jurado:

M.D. José Antonio Almazán Alanís	Presidente
M.E. Víctor Manuel Colina Rubio	Vocal
M.F. José Alfredo Delgado Guzmán	Vocal
M.F. Juan Alberto Adam Siade	Vocal
M.A. Jaime Jorge Guzmán Armenta	Secretario
M. en C. María Elena Betel Becerril Sánchez	Suplente
M.F. Miguel Rolando Doratti Maldonado	Suplente

Por su atención le doy las gracias y aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

"Por mi raza hablará el espíritu"

Ciudad. Universitaria, D.F., 1 de junio del 2004.

El Coordinador del Programa.

Dr. Ricardo Alfredo Varela Juárez