

Finanzas Públicas y las Funciones del Estado

Doctor en Finanzas Públicas: Apolinar Soto Rangel ¹

Palabras clave: Desarrollo social, desarrollo sustentable, formulación del presupuesto público, funciones del estado, gasto público e ingresos públicos ordinarios.

Key words: Développement social, Développement soutenable, Formulation du budget public, Fonctions de l'État, Dépenses publiques, Recettes publiques ordinaires.

RESUMEN

Las finanzas públicas modernas implican el aspecto multi e interdisciplinario, cuya aplicación es congruente con las funciones del Estado Federal y sus estructuras, a fin de dar soporte al desarrollo social con equidad. El concepto cualitativo de las finanzas públicas debe penetrar a la formulación del presupuesto público que sea instrumento de transformaciones sociales y económicas sustentables.

ABSTRACT

Les finances publiques modernes impliquent l'aspect multi et interdisciplinaire, dont l'application est conforme avec les fonctions de l'État fédéral et ses structures afin de donner support au développement social avec équité. Le concept qualitatif des finances publiques doit pénétrer à la formulation de le budget public que ou instrument de transformations sociales et économiques soutenables.

INTRODUCCIÓN

La correcta administración de los recursos, dentro del marco político, económico y social, llevaría a lograr objetivos de orden público y se traducirían en bienestar social, como la función

fundamental del Estado, su complejidad, sus objetivos y la actividad para lograrlos. En ese contexto, preguntarse cómo llegar a los objetivos de las políticas federales de erradicar la pobreza, la marginación y el hambre conlleva al replanteamiento del desarrollo; al respecto, algunos autores proponen el concepto de desarrollo como proceso de cambio social, que implica un método estructural, histórico y totalizante para igualar las oportunidades sociales, políticas y económicas.

La presente disertación, pretende destacar la interacción de las diferentes estructuras del Estado que den significado a la solución de necesidades sociales y la manera en que participan, dado que las finanzas públicas modernas contribuyen a la apertura mejorando la visión de las sociedades.

LAS FINANZAS PÚBLICAS MODERNAS

Según Gaudemet y Molinier (1996) "las finanzas públicas constituyen la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de las reglas y las operaciones relativas a los fondos públicos". La ciencia de las finanzas públicas tiene autonomía y su estudio sistemático multi e interdisciplinario se inició a partir del siglo XIX, como es mencionado por Flores Zavala (1993). Ayala (2000) conceptúa como Estado federal aquel "que abarca simultáneamente aspectos jurídicos, económicos, fiscales, políticos y administrativos". El ámbito de las finanzas públicas es amplio, de manera genérica está conformado por todas aquellas funciones y actividades enmarcadas

Recibido 23 de Enero de 2007, Aceptado 12 de Febrero 2007

¹ Universidad Autónoma de Aguascalientes, Departamento de Finanzas, Centro de Ciencias Económicas y Administrativas, correo electrónico: asotor@correo.uaa.mx

por diferentes áreas del conocimiento que llegan a materializarse en operaciones con los fondos públicos, y que a través del tiempo se entrelaza con los antecedentes históricos del Estado.

El marco jurídico delimita y otorga sostén a las actividades financieras, al crear las reglas bajo las cuales se realizan las transacciones necesarias para que el Estado arribe a sus finalidades de rectoría y cumplimiento de sus más altos objetivos. La economía se relaciona a la creación de riqueza y la manera de lograrla; el gasto y los ingresos públicos, implican el concepto de la Hacienda pública cuya función es obtener los recursos necesarios para enfrentar los costos de la administración estatal. Las políticas económico-sociales, en un marco jurídico, requieren de un aparato administrativo para seguir los procesos o procedimientos y llegar a los fines sociales que previamente se determinan.

EVOLUCIÓN DEL ESTADO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Diversos planteamientos y propuestas originaron el concepto de finanzas públicas; su evolución es la consecuencia y reflejo de la evolución del Estado. Aportaciones realizadas en este sentido por filósofos, pensadores y literatos a través del estudio de relaciones entre individuos, grupos, asociaciones, gobernantes y gobernados, agentes económicos, etc., proporcionan soporte a los marcos multidisciplinarios que caracterizan a las finanzas públicas. Ejemplo de ello son cinco obras, bajo los temas: política y moralidad; los derechos de los otros; Estado y propiedad privada; el Estado ¿para qué?; moralidad individual y moralidad pública.

Maquiavelo escribió *El Príncipe*, en una época donde en Italia y Europa "el dinero y la espada eran las bases del poder" (principios del siglo XVI), la función financiera pública pertenecía al Príncipe con poder político; los ingresos se financiaban de la burguesía comercial y bancaria; de la guerra al triunfar, de saqueos, botines y tributos; los egresos cubrían el costo de los ejércitos mercenarios y del pueblo, el pago de deudas, los lujos, el atesoramiento y la cultura; la *virtù* y la fortuna para mantener el principado y la solvencia.

Francisco de Vitoria en su obra *De la Potestad Civil* realiza un profundo análisis del Derecho y trata de dar respuesta a algunas cuestiones jurídicas, acerca de urbanidad y ciudadanía, así

como a la potestad pública y privada. Partiendo del tema *Los derechos de los otros*, Francisco de Vitoria señala que la justicia no puede ser ejercida sino entre la multitud y la amistad; las sociedades humanas se constituyeron para que los unos lleven las cargas de los otros; las congregaciones requieren para persistir una fuerza y potestad que gobierne y provea.

Locke en su obra *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, justifica desde un punto de vista jurídico la revolución inglesa, erradicó la idea del derecho divino de los reyes y el triunfo del parlamento como representante del pueblo. Su filosofía política descansa sobre el criterio de que el gobierno debe ejercitarse con el consentimiento de los gobernados; su base son las teorías de la ley natural y el contrato social bajo un estado de entera libertad y perfecta disposición de personas y propiedades, con igualdad, con poder y jurisdicción recíproca, sin dañar a otro en su vida, propiedad, salud o libertad. A Locke, se le deben aspectos profundos como la propiedad privada; resultado del esfuerzo individual; la plusvalía del trabajo; la libertad del pueblo requería una Constitución para evitar la tiranía.

Rousseau en su obra *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, tiene grandes aportaciones políticas, filosóficas y jurídicas; de igual manera contribuye a la descripción de carácter administrativo de las diversas formas de gobierno, partiendo del concepto de soberanía, bajo la propuesta inicial donde la justicia y la utilidad no resulten divorciadas. El Estado, ¿para qué?: la consecuencia de los principios establecidos es que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común; sirve para crear el vínculo social y fundamenta la soberanía como ejercicio de la voluntad general; el soberano es un colectivo que no puede ser representado más que por él mismo: el poder se transmite pero no la voluntad.

Mill desarrolla en el *Utilitarismo* la expresión de una conducta moral buena en la medida que promueva la mayor felicidad del mayor número. El criterio utilitarista no se basa en la mayor felicidad del propio agente, sino la mayor cantidad de felicidad general, el fin último por razón del cual son deseables todas las otras cosas es una existencia exenta de dolor y abundante en goces, en el mayor grado posible. Como moralidad individual y moralidad pública, la

moral utilitarista reconoce al ser humano el poder de sacrificar su propio bien por el de otros; son varios y divergentes los criterios de justicia a que se hace referencia al discutir la repartición de los impuestos: una opinión es que el pago al Estado debería hacerse en proporción a los medios pecuniarios; otra, al impuesto proporcional de quienes más tienen; otra, la misma suma absoluta. Para desenredar estas confusiones, el autor menciona: "no hay otro método que el utilitarismo".

LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Cada función es de naturaleza política, y debe asumirse para la toma de decisiones; ello conlleva a proporcionar las directrices bajo las cuales la actuación estatal debe accionar, en las condiciones propias de su entorno y disponer de soluciones que satisfagan las necesidades de la colectividad. Dentro de las funciones y sus actividades se encuentran aquellas referentes a la captación y asignación de recursos con que el Estado financia su mandato; le corresponde obtener los fondos necesarios para su gestión, sea cual fuere su fuente o su destino, nacional o internacional. Así, se entiende el derecho para la imposición y la redistribución, el pago de la deuda interna y externa y la suscripción de empréstitos que puedan reducir las pérdidas, etc.

El Estado no sólo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y sus objetivos políticos; además, dirige su actividad diaria hacia grandes objetivos tanto sociales como económicos y a la consecución de medios para alcanzarlos; las erogaciones que realiza, la administración y gestión de los recursos patrimoniales, constituyen precisamente la actividad financiera. La referencia al aspecto indisoluble del vínculo político, económico y social de las finanzas públicas, no debe limitarse al enfoque de la Hacienda pública, donde el punto de vista queda restringido a la consecución de ingresos y a la erogación del gasto, se requiere una mayor amplitud para reunir diversos enfoques y finalidades en la determinación del ingreso y la calidad del gasto. La actividad financiera del Estado se distingue primordialmente por su naturaleza y contenido substancialmente diferente a los de la actividad realizada por los particulares.

Según Flores Zavala (1993) la obligación principal del sujeto activo "consiste en la

percepción o cobro de la prestación tributaria. No es un derecho del Estado percibir los impuestos, porque no es potestativo para él hacerlo, es obligatorio." Toda su actividad está contenida y normada por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que el mismo Estado establece para regular su economía. Los postulados financieros del Estado son mandatos obligatorios, dejando un escaso margen a excepciones de discrecionalidad que los propios ordenamientos legales contemplan. En la actividad financiera privada la libertad de elección es la regla; en la estatal, el marco es siempre el interés público, las leyes y los programas trazados previamente. Al respecto Althusser (1985) propone el cambio de percepción del Estado marxista (represor) cuyo enfoque hacia la estructura social establece "la infraestructura o base económica y la superestructura que comprende dos niveles: jurídico-política y la ideológica", hacia una etapa de superación mediante los "aparatos ideológicos del Estado". El aparato de Estado pertenece al dominio público; los aparatos ideológicos de estado al dominio privado; la importancia radica en una buena interacción.

Al tratar de entender, comprender y controlar los eventos económicos aleatorios el hombre racional cuenta con la actividad presupuestaria. Un presupuesto público, debe iniciarse acatando las políticas que guíen los cursos de acción para resolver la problemática identificada, y velar por que sus repercusiones afecten de manera positiva el periodo presupuestal para el cual se formula. En este sentido, el control de situaciones cambiantes o aleatorias, dentro del marco político, económico y social, lleva a una correcta administración de los recursos para lograr objetivos de orden público que puede traducirse en bienestar social.

PRESUPUESTOS PÚBLICOS

La función presupuestaria ha poseído diferentes concepciones subrayando en cada época un determinado aspecto, es a partir del siglo XIX cuando se consagra en un documento de esencial importancia. La relevancia implica la necesidad de plasmar en un instrumento la praxis de la planeación, el devenir, los proyectos, la directriz de objetivos y metas adonde se pretende llegar; su costo y el financiamiento para lograrlos. La actividad presupuestaria metodológicamente es realizada en México, bajo la normatividad del presupuesto por programas.

Las dependencias elaboran presupuestos de manera cíclica, el resultado es el planteamiento de necesidades para gasto, que al totalizarlas conforman el presupuesto de egresos, cuyas erogaciones obligan a determinar la ley de ingresos con los cuales se hará frente al gasto público. Basándose en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que como antecedente tiene al primer Plan Sexenal (Ayala, 2001) en la gestión de Lázaro Cárdenas (1934-1940), donde el gasto público creció de manera sostenida, mayormente que el Producto Interno Bruto y los ingresos públicos con incongruencia para su financiamiento. Así, se inicia una serie de diversos planes, que en principio se veían como la herencia del sexenio anterior y cada gobernante le daba su enfoque personal con el obvio cambio de directrices. En 1983, quedó establecido el PND como el plan integral del que se desprenden programas en los que se vinculan su contenido con las políticas e instrumentos de desarrollo, en particular los montos presupuestales programados y la planeación como instrumento de transformación social y económica; se crea con ello un sistema de actualización en el proceso de desarrollo al ponderar y disfrutar la biodiversidad del país de manera sustentable, con actuación responsable,

en la inevitable interacción de los ámbitos social, económico, el medio ambiente y los recursos naturales.

CONCLUSIONES

Las finanzas públicas modernas con su carácter multi e interdisciplinario actúan como punto de reunión, cuyo objeto al ser el estudio de las reglas y operaciones con los fondos públicos, otorgan sustento a las funciones del Estado a fin de cumplir con los postulados del desarrollo social.

Los diferentes aspectos del Estado federal conforman estructuras cuya interacción, confluye al interés público, las leyes y los programas trazados previamente dentro de un marco político, económico y social, que además de ello, la correcta administración de los recursos dirige las acciones a lograr objetivos de orden público, traduciéndose en bienestar social.

La conceptualización cualitativa de las finanzas públicas y las funciones del Estado, deben permear a la Hacienda pública reflejándose en el presupuesto y su contenido detonador de transformaciones sociales y económicas sustentables.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTHUSSER, L., *Ideología y Aparatos ideológicos de Estado*. 6ª edición, México: Quinto Sol, 85 pp., 1985.
- AYALA ESPINO, J., *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. México: Diana, 376 pp., 2000.
- AYALA ESPINO, J., *Economía del sector público mexicano*. 2ª edición, México: Esfinge, 815 pp., 2001.
- CHAPOY BONIFAZ, D. B., *Planeación, Programación y Presupuestación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 273 pp., 2003.
- DEMICHEL, A. ET LALUMIÈRE, P., *Le Droit Public*. France: Presses Universitaires de France, 128 pp., 1974.
- DUVERGER, M., *Instituciones Financieras*. España: Bosch, 373 pp., 1960.
- FAYA VIESCA, J., *Finanzas Públicas*. 8ª edición, México: Porrúa, 399 pp., 2003.
- FERNÁNDEZ, C., *Los filósofos escolásticos de los siglos XVI y XVII*. España: Selección de textos biblioteca de autores cristianos, 1152 pp., 1986.
- GAUDEMET, P. M. ET MOLINIER, J., *Finances publiques*. Tomo 1, 7ª edición, France: Montchestrien, 577 pp., 1996.
- LOCKE, J., *Ensayo sobre el gobierno civil*. (Trad. del inglés por Amando Lasaro Ros, introducción de Luis Rodríguez Aranda), España: Aguilar, 1981.
- MAQUIAVELO, N., *El príncipe*. 6ª edición, México: Ediciones Coyoacán, 123 pp., 2000.
- ROUSSEAU, J. J., *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. 13ª edición, México: Porrúa, 226 pp., 2002.
- MILL, J. S., *El utilitarismo*. Argentina: Aguilar Argentina, 1974.
- SUNKEL, O. y PAZ, P., *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. 13ª edición, México: Siglo XXI, 385 pp., 1970.
- FLORES ZAVALA, E., *Elementos de finanzas públicas mexicanas*. 30ª edición, México: Porrúa, 521 pp., 1993.
- ARMÁN BLANCO, D. F., La crisis de la concepción tradicional del presupuesto. De: <http://www.sindiclm.com>, abril 1999.