

Tesis de Maestría

**"RECURSO ADMINISTRATIVO DE RECLAMACIÓN PARA HACER
EFECTIVO EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO"**



**UNIVERSIDAD POPULAR AUTÓNOMA DEL ESTADO DE PUEBLA
UPAEP**

Alumno: Lic. Alejandro Bermúdez Victoria



UPAEP – Secretaría General

Dirección General de Apoyos Académicos

Dirección del Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación.

Biblioteca Central - **Karol Wojtyla**

Tesis Digitales Restricciones de uso:

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

El uso de textos, imágenes, gráficas, 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 de donde la obtuvo mencionando el autor o autores involucrados en el documento.

Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

A Dios por permitirme finalizar una importante etapa de mi vida,

A mi Familia por apoyarme incondicionalmente y estar cuando más los necesitaba, así como enseñarme el significado del trabajo y esfuerzo constante,

A mi Asesor de tesis por apoyarme y guiarme a pesar de sus múltiples labores,

A mis Profesores por darme las mejores bases para ser un profesional del derecho.

ÍNDICE

CAPÍTULO I – DEMOCRACIA

Página

1.1.- Concepto	1
1.2.- Democracia según Norberto Bobbio	2
1.3.- Democracia según Giovanni Sartori	3
1.4.- Democracia según Alain Touraine	5
1.5.- Democracia según Daniel Estlund	6
1.6.- Democracia según Jorge Carpizo	7
1.7.- Democracia según Henry B. Mayo	7
1.8.- Democracia según Diego Valadés	7
1.9.- Democracia según Daniel Webster	8
1.10.- Democracia según Hans Kelsen	8
1.11.- Democracia según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).	9
1.12.- Democracia según Miguel Carbonell	9
1.13.- Democracia según Manuel García Pelayo	9
1.14.- Democracia según Eduardo López Betancurt	10
1.15.- Democracia según la Unión Interparlamentaria de Francia	10
1.16.- Democracia según el Fórum para la Reforma Árabe	10
1.17.- Democracia según Claude Ake	11
1.18.- Democracia según Juan Linz	11
1.19.- Democracia según el Namibia Institute for Democracy	11
1.20.- Democracia según Robert A. Dahl.	11
1.21.- Democracia según Samuel P. Huntington.	13
1.22.- Democracia según Benjamin Constant.	13
1.23.- Democracia y Transparencia	14
1.24.- Democracia, una concepción postmoderna.	15

CAPÍTULO II - FINANZAS PÚBLICAS, GASTO PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

Página

2.- Generalidades	19
2.2.- Los principios del gasto público, según sus objetivos	22
2.3.- Gasto Público	27
2.4.- Modelo simple del sector público	28
2.5.- Beneficios sociales de las decisiones públicas	34
2.6.- El análisis costo/beneficio	39
2.7.- Ventajas y desventajas de la deuda nacional	40

CAPÍTULO III - HACIENDA PÚBLICA

Página

3.1.- Definición	43
3.2.- La elección de política	45
3.3.- Los ingresos públicos: derechos, cuotas e impuestos	55
3.5.- Teoría de la deuda odiosa	72

**CAPÍTULO IV - RECURSO ADMINISTRATIVO DE RECLAMACIÓN
PARA HACER EFECTIVO EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO**

Página

4.1.-Justificación	79
4.2.- Definición de recurso	81
4.3.-Procedencia del recurso de reclamación como instancia administrativa	82
4.4.- Ley en la que se adicionará el recurso de reclamación	82
4.5.- Legitimación para promover el recurso	84
4.6.- Sujetos (entes públicos) contra los que se interpone el recurso de reclamación	86
4.7.- Autoridad ante la que se interpone el recurso de reclamación	86
4.8.- Término de interposición del recurso de reclamación	86
4.9.- Sentido de la resolución que da fin al recurso de reclamación	89
4.10- Instancia jurisdiccional	89

V.- CONCLUSIONES

Página
90

VI.- PROPUESTA DE RECURSO DE RECLAMACIÓN

Página
91

CAPÍTULO I “DEMOCRACIA”

“... porque los pueblos quieren aquello que el rey quiere y no el rey lo que los pueblos”.

Carta de Nicolás Maquiavelo a Francesco Vettori, 10 de diciembre de 1514.

En éste primer capítulo se aborda brevemente el tema de “*Democracia*” y sus características, sus puntos a favor y en contra desde la perspectiva de diferentes autores especializados, lo anterior con el fin de establecer la forma de gobierno imperante en el Estado Mexicano, para después proceder en capítulos posteriores a su relación en la tutela de los derechos humanos a través del Recurso Administrativo de Reclamación correspondiente al manejo de la deuda y gasto público del Gobierno Federal.

1.1.- CONCEPTO

Comienzo por establecer los diferentes conceptos que se tienen de Democracia, que son los siguientes:

- ✓ **Concepto Literal:** Acorde al Diccionario de la Real Academia Española, Democracia proviene del Griego *δημοκρατία* y significa: 1) Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y 2) Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. ¹
- ✓ **Concepto Legal** tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 40 establece:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. ²

De éste articulado se desprende que no hay una definición concreta de qué se entiende por gobierno Democrático o democracia, por tanto acudimos al **concepto político**, en éste sentido el término “**Democracia**” designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo, es la forma de gobierno en la que el poder es ejercido por todo el pueblo, o por el mayor número o por muchos, y en cuanto tal se distingue de la monarquía y de la aristocracia en las que el poder es ejercido, respectivamente, por uno o por pocos.

¹ <http://lema.rae.es/drae/?va=democracia>

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A través de la historia tenemos un sinfín de pasajes político filosóficos entre los que destaca el hecho por Herodoto, cuando hace referencia en su libro III de sus "Historias" de una discusión entre tres personajes Persas, *Otanes*, *Megabyzo* y *Dario*, sobre la mejor forma de gobierno que debía ser instaurada en Persia después de la muerte de *Cambises*; cada cual defiende una de las tres formas clásicas y refuta las otras dos, el defensor de la Democracia, después de haber criticado al gobierno monárquico porque el monarca "puede hacer lo que quiera, sin rendir cuentas a nadie" llama al gobierno popular con "el más bello de los nombres: igualdad de derechos", y lo define como aquél en el que "el gobierno tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común".³

1.2.- Democracia según Norberto Bobbio

Este autor, acorde a su definición mínima de Democracia establece que se entiende por régimen democrático "un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados"⁴.

Siguiendo al referido autor, para que exista Democracia de manera real un Estado debe de cumplir con cuatro condiciones a saber:

- 1) En contraposición a un gobierno autocrático, se establecen un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos, con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, poco, muchos, todos) pueda ser aceptada con base en reglas (escritas o consuetudinarias) que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos.
- 2) Por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de éste poder (que en cuánto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevados de miembros dentro del grupo.
- 3) En cuánto a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, siendo éste uno de los puntos torales de la presente tesis, dicha regla tiene su base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quiénes deben de tomar la decisión.

³ Bobbio Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad – Por una teoría general de la política*, col. Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México 2006

⁴ Bobbio, Norberto, "El futuro de la Democracia", pág.9, Fondo de Cultura Económica, México, 1986

- 4) Es indispensable que aquéllos que están llamados a decidir o a elegir a quiénes deberán decidir, se planteen alternativas reales de seleccionar entre una u otra, así mismo, con el objeto de que se realice ésta condición es necesario que a quiénes les sean garantizados los llamados derechos de opinión, de reunión, de asociación, de defensa legal, debido proceso, etc., los derechos en base a los cuales nació el Estado Liberal y se constituyó la Doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sub lege, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del conocimiento constitucional de los *"derechos inviolables del individuo"* (humanos).

Cualquiera que sea el fundamento filosófico de éstos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático, las normas constitucionales que atribuyen éstos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego.

1.3.- Democracia según Giovanni Sartori

Establece que la idea de la Democracia es la búsqueda de combinaciones entre libertad privada y la integración social o entre el sujeto y la razón, en todos los países, en todos los niveles de riqueza, la Democracia, **definida como la creación de un sistema político respetuoso de las libertades fundamentales**, es puesta en peligro de manera seguramente muy diferente en las distintas partes del mundo.

La Democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser los actores de sus historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas, la Democracia no está al servicio de la sociedad ni de los individuos, sino de los seres humanos como **Sujetos**, es decir creadores de sí mismos, de su vida individual y de su vida colectiva.

- ✓ La Democracia reposa sobre el reconocimiento de la libertad individual y colectiva por las instituciones sociales, y las libertades individual y colectiva.
- ✓ La Democracia se define no por la separación de los poderes sino por la naturaleza de los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado.
- ✓ Ningún principio tiene una importancia más central en la idea democrática que el de la limitación del Estado, que **debe respetar los derechos humanos fundamentales.**

En cuánto a la representatividad de los actores políticos en la Democracia, el autor expresa que no hay Democracia que no sea representativa, y la libre elección de los gobernantes por los gobernados estaría vacía de sentido si éstos no fueran capaces de expresar demandas, reacciones o protestas formadas en la "sociedad civil", así mismo se

pregunta ¿en qué condiciones los actores políticos representan los intereses y los proyectos de los actores sociales?

Para que haya representatividad, es preciso que exista una fuerte agregación de las demandas provenientes de individuos y de sectores de la vida social muy diversos, para que la Democracia tenga bases sociales muy sólidas, habría que llevar ese principio al extremo, lograr una correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas, o más simplemente entre categorías sociales y partidos políticos.

¿Qué ocurre cuando los actores políticos no están sometidos a las demandas de los actores sociales y pierden por tanto su representatividad?, así desequilibrados pueden inclinarse hacia el lado del Estado y destruir la primer condición de existencia de la Democracia, la limitación de su poder.

Si esta situación no se produce, la sociedad política puede liberarse a la vez de sus lazos con la sociedad civil y el Estado y no tener ya otro fin que el crecimiento de su propio poder, es a esta situación a la que corresponde la partidocracia cuyos estragos denuncian los italianos en términos que retoman ampliamente las opiniones públicas de numerosos países europeos y muchos latinoamericanos.

No hay Democracia sin partidos, sin actores propiamente políticos, nadie lo rebate y es imposible hablar seriamente de democracia plebiscitaria, pero la partidocracia destruye a la democracia al quitarle su representatividad y conduce ya al caos, ya a la dominación de hecho de grupos económicos dirigentes, a la espera de la intervención de un dictador.

La democracia se debilita cuando reduce en exceso la gravedad de los problemas de que debe de ocuparse; renuncia así misma cuando se contenta con sentimientos humanitarios en el momento en que habría que intervenir directamente.

Si un gobierno democrático debe representar los intereses de la mayoría, es ante todo para que sea la expresión de las clases "más numerosas", para que se defina por su vínculo con los intereses de las categorías populares, las que no son sólo las más numerosas sino las más dependientes de las decisiones tomadas por las élites, la suerte de la democracia, allí donde se respetan las libertades fundamentales, depende ante todo de la reorganización de la vida política mediante la formación de nuevos movimientos sociales y por la renovación del análisis social y político.

La democracia no es una meta en sí misma; es la condición institucional indispensable para la creación del mundo por parte de unos actores particulares, diferentes entre sí pero que producen en conjunto el discurso nunca completado, nunca unificado, de la humanidad.

Si no es consciente de su papel al servicio de los sujetos personales, la democracia se degrada en mecanismos institucionales que resulta fácil poner al servicio de los más poderosos, de los aparatos y los grupos que acumularon suficientes recursos para imponer su poder a una sociedad que no opone ninguna barrera a su conquista.

La "cultura democrática", según éste autor, es la democracia, el régimen que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, es decir que los protege y los estimula en su voluntad de "vivir su vida", de dar unidad y un sentido a su experiencia vivida, de modo que lo que limita el poder no es sólo un conjunto de reglas de procedimiento sino la voluntad positiva de incrementar la libertad de cada uno, la democracia es la subordinación de la organización social, y del poder político en particular, a un objetivo que no es social, y del poder político en particular, a un objetivo que no es social sino moral: la liberación de cada uno.

1.4.- Democracia según Alain Touraine

Por democracia literal o etimológica éste autor entiende a la democracia explicada por la palabra, democracia quiere decir "*poder popular*", de ser así y ése es el argumento, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda ¿ya está todo resuelto?, **no**.

Cuando se evalúa una democracia en términos de la definición etimológica del concepto, las insuficiencias son de la definición y no de la realidad, una vez fijada esa cuestión, no es que el significado literal no tenga importancia, lo cierto es que lo abre y lo introduce, afirmar que el "poder es del pueblo", establece una concepción de las fuentes y de la legitimidad del poder, en ese sentido, democracia quiere decir que el poder es legítimo sólo si es investido desde abajo, sólo si es emanación de la voluntad popular, es decir, concretamente, en la medida en que sea libremente consentido.

Habrà democracia en la medida en que exista una sociedad abierta donde la relación entre gobernantes y gobernados se bási en la premisa de **que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, de que el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.**

Schumpeter es el padre de la teoría competitiva de la democracia, para él, en la teoría clásica de la democracia, la selección de los representantes se deja en segundo plano con el fin principal, de investir al electorado del poder de decidir sobre las cuestiones políticas, mientras que la verdad es que la decisión sobre los asuntos por parte del electorado es secundaria respecto a la elección de las personas a las que se encomienda la toma de decisiones, de esa premisa proviene su conocidísima definición: "*el método democrático es una argucia constitucional que se emplea para llegar a decisiones políticas, donde algunas personas adquieren el poder de decidir mediante una lucha competitiva por el voto popular*".

Schumpeter habla del método democrático, y por lo tanto la suya es una definición estrictamente procedimental, de democracia; es una definición procedimental que describe la democracia por su factura, no por su aplicación, pero la derivación se intuye: la democracia es la secuela de efectos secundarios y complejos que son consecuencia de la adopción de ese método.

Un sistema democrático está sustentado en una deontología democrática, y lo que la democracia es, no puede separarse de lo que democracia debería de ser, ello implica que el problema de definir la democracia se desdobra, porque si por un lado la democracia requiere una definición prescriptiva, por el otro no se puede ignorar su definición descriptiva.

Sin validación, la prescripción es irreal; pero sin un ideal, la democracia no es tal, la democracia tiene en primer lugar una definición normativa, pero eso no significa que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática.

Existen varias clasificaciones de democracia, como es la democracia política, democracia social y democracia económica, pero en lo que nos atañe en éste estudio es la democracia política y su diferencia con las demás radica en que ésta es dominante y condicionante, las demás son subordinadas y condicionadas.

Touraine, nos define a la democracia como: "el mecanismo que genera una poliarquía abierta cuya competencia en el mercado electoral atribuye poder al pueblo, y específicamente impone una receptividad de los elegidos respecto de sus electores, es una definición descriptiva y se limita a explicar cómo funciona la macrodemocracia política, es una definición mínima que establece la condición necesaria y suficiente para la puesta en funcionamiento de un sistema que puede con pleno derecho llamarse democrático".

La teoría de la democracia se basa conjuntamente en definiciones prescriptivas y en definiciones descriptivas, éstas dos se equilibran para que influyan mutuamente, las democracias son consideradas tales, después de comparar su teoría y su práctica y en la medida en que los hechos se ajusten a las prescripciones.

1.5. - Democracia según Daniel Estlund

Éste autor no dice que la libertad debajo del bien común es incompatible con la democracia, ya que la igualdad por sí misma nos provee de la base para que ésta se desarrolle. Después de todo, la democracia implica un compromiso con la igualdad, que puede ser desde igualdad en el poder del voto como en la igualdad de participar en una discusión determinada.

La democracia otorga de manera individual, las mismas habilidades para avanzar en lo que a los ciudadanos les concierne a la hora de tomar decisiones que afecten a la sociedad en la que viven, la democracia es un método para llevar a cabo decisiones colectivas en la que cada uno tiene igual derecho de jugar un papel, de ser un protagonista, la democracia es un acuerdo en el que cada uno individualmente tiene la misma igualdad en el poder político.

La idea o concepto de democracia no es incompatible con el de garantías individuales, por el contrario, no puede existir democracia a menos que las garantías individuales sean regularmente ejercidas.

1.6.- Democracia según Jorge Carpizo

El autor refiere que la democracia es un sistema político construido sobre la idea de la libertad y la igualdad de todos los miembros de la comunidad política, el principio de igualdad se proyecta en el diseño institucional de la democracia como en el ideal de la acción pública de la democracia.⁵

1.7.- Democracia según Henry B. Mayo

Para Henry B. Mayo la democracia imperante en el mundo actual es la democracia representativa, que es aquella que otorga la libertad a los representantes para decidir por los representados; se confía en las prendas republicanas e intelectuales del representante popular para tomar las mejores decisiones orientadas al interés general, por lo que se proscriben el mandato imperativo del representado sobre el representante popular, pero ésta garantía de independencia de criterio se establece bajo el entendido que el buen juicio del representante popular y su compromiso republicano será objeto de calificación por los representados en el momento de la segunda elección y de las sucesivas reelecciones, además de que será vigilado entre elecciones y señalado por sus representados por sus actos positivos y negativos.⁶

1.8.- Democracia según Diego Valadés

Este autor Mexicano nos dice que el arquetipo democrático representativo establecerá la forma en que una sociedad toma sus decisiones políticas, que se traducen en leyes que a todos obligan, en segundo término servirá como dispositivo de control del ejercicio del poder por parte de los gobernantes para garantizar el interés general y el respeto a la Constitución, en el caso Mexicano se ha construido una serie de requisitos para otorgar autoridad a un conjunto de ciudadanos democráticamente legitimados, que en éste caso serían el Congreso

⁵ Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 101.*

⁶ Mayo, Henry. B, *An Introduction to Democratic Theory*, Nueva York, Oxford, University Press, 1960, pp. 72-106

de la Unión y el Presidente de la República, para que tomen las decisiones políticas de nuestro país en nombre de todos los demás.

El diseño institucional de la Democracia debe garantizar que los ciudadanos participen en un plano de igualdad en la formación de la voluntad política de la comunidad, decisión que toma el nombre de "ley", en la ejecución de la "ley", como en la evaluación y control del ejercicio del poder público que se sustente en la "ley" aprobada por la comunidad⁷.

1.9.- Democracia según Daniel Webster

Éste autor en 1830 se refirió a la democracia como "un gobierno del pueblo, hecho por el pueblo, por el pueblo y responsable ante el pueblo"⁸, tal vez Lincoln se haya inspirado en él treinta y tres años después, para elaborar su definición de democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo.

1.10.- Democracia según Hans Kelsen

Para Kelsen, la democracia es la "*identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo*".

En esta definición se entiende por pueblo, no una masa o conglomerado de hombres, sino el sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado⁹, ésta definición consta de 2 partes a saber:

1.- Procedimental, por medio de la cual, los dirigidos eligen a los dirigentes que ellos mismos han electo, así la democracia es el método para alcanzar dicha identidad, en ésta cuestión resulta esencial el papel de los partidos políticos, porque el individuo aislado nada logra.

En la democracia prevalece la voluntad colectiva que se determina por la mayoría de los dirigentes que han sido electos también por una mayoría de ciudadanos o dirigidos, pero preservando los derechos de la minoría que, a su vez tiene posibilidad de obtener la mayoría en elecciones subsecuentes.

2.- De Contenido, el gobierno del pueblo por el pueblo, se contemplan los derechos del pueblo, si no, no sería su gobierno, sino el de un autócrata o el de una oligarquía, el pueblo vota y elige a los dirigentes para que gobiernen y legislen por él, creándose una unidad, en consecuencia los dirigentes han de velar por las libertades, los intereses y el

⁷ Valadés, Diego, El control del poder, 3ª, ed., México, Porrúa-UNAM, 2006, PP.42-51

⁸ Lijphart, Arend, Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2000, p.13.

⁹ Kelsen, Hans, Esencia y valor de la democracia, México, Editorial Nacional, 1980, pp 30 y 31

bienestar de sus dirigidos, y si éstos no están de acuerdo, los podrán cambiar en las siguientes elecciones.

1.11.- Democracia según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El PNUD concibe a la democracia como *“una gran experiencia humana, ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual, es más que un método para elegir y ser elegido, su sujeto, más que el votante, es el ciudadano”*.¹⁰

1.12.- Democracia según Miguel Carbonell

La democracia, es el régimen que hace posible que se materialicen en la práctica los valores de libertad, igualdad y seguridad jurídica que conforman la columna vertebral del constitucionalismo. La democracia constitucional es un régimen de gobierno que mezcla principios formales y sustanciales: por un lado las normas formales relativas a quién y cómo gobierna; por otra parte las normas sustanciales que nos indican lo que puede ser realizado por las autoridades y lo que no puede dejar de ser llevado a cabo, como expresión de los mandatos a través de los cuales se recogen los derechos fundamentales.

De esta forma, la democracia de nuestros días asegura los iguales derechos de todas las personas y convierte en realidad el principio de la soberanía, el cual pasa de ser entendido como cualidad del Estado o de la nación (la soberanía nacional, tal como había sido planteada desde el surgimiento del Estado moderno), a ser una expresión de los derechos fundamentales de todas las personas.

El individuo es por tanto el verdadero soberano, como titular de los derechos de libertad, de igualdad y sociales que le permiten desarrollar una vida dotada de sentidos y significados elegidos por él mismo y por nadie más; una vida que esté ajena a actos arbitrarios provenientes de poderes públicos y privados, que sea desarrollada con plenitud y de forma consciente.

1.13.- Democracia según Manuel García Pelayo

En el sistema democrático todos los miembros de la sociedad tienen igual derecho a participar en los beneficios de la “ley”, esto es, existe un derecho igual de cada miembro de la comunidad política de beneficiarse de la toma de las decisiones políticas y de la acción pública que la “ley” debe estar orientada siempre por el interés de todos o interés general.¹¹

¹⁰ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara, 2004, pp. 16, 38, 43.

¹¹ Obras completas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, vol. I, pp.343.

1.14.- Democracia según Eduardo López Betancurt

Categorícamente se entiende en nuestros días, que democracia y voluntad popular van de la mano, no se conciben separadas, resulta esencial denotar el concepto de democracia en nuestra Carta Magna, que se establece en el artículo tercero; éste importante precepto estatuye que la educación mexicana será DEMOCRÁTICA, *“considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”*.¹²

Estos últimos señalamientos son fundamentales, para llegar a nuestras propias consideraciones sobre el concepto de democracia: es una forma de vida, una manera de entender la socialización y el respeto entre todos los seres humanos. **Democracia no sólo es sufragar en las elecciones, no sólo es votar para elegir a sus gobernantes, es en esencia lograr que el gobernante electo cumpla su deber, manifieste respeto al pueblo, que sus acciones, su plan de gobierno estén orientados para beneficio del pueblo.**

Democracia es lograr el mejoramiento económico, social y cultural de todos los habitantes, es obtener una plena igualdad social, una justicia cierta, una evidente transformación para bien de la colectividad; por la democracia se obtendrá una mejor convivencia humana, un absoluto reconocimiento a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia; por la democracia se sustentarán los ideales de la fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres; por la democracia se eliminarán privilegios e impunidades; en una democracia no habrá desigualdad e injusticia social, ningún individuo será considerado superior a otro, y mucho menos se manejarán beneficios en razón de razas, religión, sexo o nivel económico.

1.15.- Democracia según la Unión Interparlamentaria de Francia

La democracia es un ideal universalmente reconocido y un objetivo fundado sobre unos valores comunes a todos los pueblos que componen la comunidad mundial, independientemente de las diferencias culturales, políticas, sociales y económicas. Ella es pues un derecho fundamental del ciudadano, que debe ser ejercido en unas condiciones de libertad, igualdad, transparencia y responsabilidad, en el respeto de la pluralidad de opiniones y en el interés común.¹³

1.16.- Democracia según el Fórum para la Reforma Árabe

La democracia es un sistema político donde la libertad es el valor primero y esencial, que hace posible la alternancia del poder, a través de un pluralismo respetuoso con el

¹² López Betancurt, Eduardo- El concepto de “democracia” , 12 de marzo de 2011 <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2011/03/12/index.php?section=opinion&article=002a1soc> -

¹³ Declaración Universal sobre la Democracia, Declaración adoptada sin voto por el Consejo interparlamentario durante su 161ª sesión (El Cairo, 16 de septiembre de 1997) -<http://www.ipu.org/cnl-f/161-dem.htm#Reserve>

derecho a la libre expresión de todos. Esta democracia debe acompañarse de instituciones políticas fuertes, especialmente de unos órganos legislativos elegidos, un poder judicial independiente, un gobierno sometido al control parlamentario y a la opinión pública, y permitir la emergencia de partidos políticos independientes, además exige proteger toda forma de libertad de expresión, en particular la de la prensa, los medios de comunicación y los medios modernos de información.

La *Democracia* también necesita la organización de elecciones libres y periódicas, tanto a nivel nacional como local para asegurar la alternancia del poder, la soberanía del pueblo y la puesta en marcha de la descentralización, permitir a las sociedades locales disponer de libertad de expresión y liberar las fuerzas creativas en el contexto de sus especificidades culturales.¹⁴

1.17.- Democracia según Claude Ake

Los principios de la democracia incluyen una amplia participación, el consentimiento de los gobernados y la responsabilidad o rendición de cuentas públicas por parte de quienes detentan el poder y principios que permearon los sistemas políticos tradicionales africanos¹⁵

1.18.- Democracia según Juan Linz

Libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes* de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de las personas; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho a gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fuesen sus preferencias políticas.¹⁶

1.19.- Democracia según el Namibia Institute for Democracy

La palabra democracia en sí significa gobierno del pueblo. Una democracia es un sistema donde los ciudadanos pueden cambiar a sus gobernantes de una manera pacífica y en que el gobierno tiene derecho a gobernar porque el ciudadano lo permite.¹⁷

1.20.- Democracia según Robert A. Dahl.

Para Dahl, el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias

¹⁴ Declaración de Alejandría, Marzo de 2004, Declaración final sobre «Las Reformas en el mundo árabe: Perspectivas y Puesta en marcha», 12-14 Marzo de 2004, Biblioteca Alejandría.

¹⁵ Claude Ake (1997), citado en *Reflections on Democracy*, Pretoria, Idasa.

¹⁶ Juan Linz, *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987, p. 17.

¹⁷ Namibia Institute for Democracy, *Democracy and You: A Guide to Better Understanding* (Windhoek: n.p.), 6.

políticas entre ellos¹⁸. Para que esto tenga lugar es necesario que todos los ciudadanos tengan igual oportunidad para:

- ❖ Formular sus preferencias.
- ❖ Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.
- ❖ Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o el origen de tales preferencias.

Estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas por ocho garantías:

- ✓ Libertad de asociación.
- ✓ Libertad de expresión.
- ✓ Libertad de voto.
- ✓ Elegibilidad para el servicio público.
- ✓ Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
- ✓ Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
- ✓ Diversidad de las fuentes de información.
- ✓ Elecciones libres e imparciales.
- ✓ Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Para poder medir con mayor precisión el grado de democratización de un sistema político, Dahl recurre a dos dimensiones teóricas, las que, sin agotar el concepto de democracia como ideal, entregan una herramienta muy adecuada para el propósito comparativo.

En su artículo "*Justificación de la Democracia*"¹⁹, Dahl se pregunta "¿Con qué criterio podemos estimar el valor de la democracia, ya sea como un ideal o como una realidad?", la respuesta se encuentra en un supuesto de carácter fundamental como es lo que él llama la igualdad en el valor intrínseco.

Esta idea advierte que ninguna persona es intrínsecamente superior a otra y que los intereses de cada ser humano tienen derecho a igual consideración. "Todos cuentan por uno, nadie por más de uno", declaraba Bentham.

Para respaldar y dar solidez a lo que Dahl llama el Principio Fuerte de la Igualdad, une el primer supuesto de valor intrínseco con un segundo supuesto, que ha sido la piedra

¹⁸ Dahl, Robert A. La Poliarquía. Participación y oposición. Editorial Tecnos. Madrid. 1989

¹⁹ AAVV, 1990, p.20

angular de la creencia democrática : ninguna persona está mejor capacitada que uno mismo para juzgar su propio bien o intereses, o para actuar para lograrlos.

Una dimensión refleja la amplitud con que el régimen facilita la oposición, o el debate público, en otras palabras la liberalización. La otra dimensión es el número de personas que están facultadas para participar, mediante adecuados mecanismos de representación en un plano de mayor o menor igualdad, en el control y discusión de la política del gobierno.

Estas dos dimensiones: el debate público y la capacidad de representación varían independientemente una de la otra. Es así como en el siglo pasado en Chile se desarrolló un alto grado de controversia pública, pero sólo un sector muy reducido de la población participaba en ella.

1.21.- Democracia según Samuel P. Huntington.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el apoyo universal a la democracia se consolida, sin embargo esto tuvo lugar al precio de un desacuerdo, también universal, en cuanto a su significado, todos definían a la democracia según sus propios intereses.

De esta manera proliferaron las democracias con apellido: democracia directa, democracia representativa, democracia liberal o burguesa, democracia proletaria, socialdemocracia, democracia totalitaria, etc. Todo esto creó problemas importantes para los pensadores, en los años 50 y 60, los politólogos hicieron esfuerzos notables para reducir la confusión terminológica y conceptual, fue así como cristalizaron tres enfoques acerca de la definición de democracia:

- (1) De acuerdo a las fuentes de autoridad.
- (2) De acuerdo a los fines o propósitos del gobierno.
- (3) De acuerdo a los medios o instituciones.

De acuerdo a las fuentes de autoridad, la connotación más recurrida es la democracia como gobierno del pueblo. Algunos agregan en forma retórica: el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Pero para Huntington esta definición carece de sentido desde un punto de vista empírico y analítico, ya que para éste autor existe democracia en un sistema político cuando:

“Un sistema político es democrático en la medida en que sus tomadores de decisiones colectivas más influyentes sean elegidos por medio de elecciones

***periódicas, en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a voto*"²⁰**

Finalmente resalta que el significado político más importante de la democracia es la capacidad que poseen sus instituciones para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos.

1.22.- Democracia según Benjamin Constant.

Benjamin Constant señaló en el siglo pasado sus deficiencias, en comparación con la democracia griega, en Grecia observó, el ciudadano renunciaba a todo para recibir algo. O sea, para obtener una cuota de poder, de hecho, podía contentarse participando personalmente en la asamblea de los ciudadanos, el ágora, y gritar y patalear hasta hacerse oír de los demás, en cambio, dice el mismo Constant, ***"en la democracia moderna se renuncia a todo a cambio de nada"***²¹.

Podría añadirse, que cada vez se obtiene menos, porque mientras más aumenta el número de los electores, de votantes o como se los llame, más se desvaloriza cada voto, hasta llegar a ser insignificante, despreciable, en lugar de sopesarse racionalmente las opiniones, se cae en el recuento numérico de votos, al igual que en una encuesta.

1.23.- Democracia y Transparencia

La democracia sustantiva se define en términos generales como *"cierto conjunto de fines, como lo es, sobre todo, el fin de la igualdad, no solamente jurídica, sino también social, cuando no económica"* (Bobbio), esta acepción no resulta del todo ajena a nuestro contexto nacional en tanto que es la que subyace, por ejemplo, en la **fracción II, inciso a) del artículo 3 constitucional**, que establece como criterio orientador de la educación el democrático: *"considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"*.

Así mismo, lo relevante parece estar en la vertiente propuesta por **Robert Dahl**, en el sentido de preguntarse si efectivamente las democracias han propiciado o no una mejoría en las condiciones de vida de la población, desde esta perspectiva, tal postulado parece correcto, por muy distintas razones, la cual en cierta medida se logra a la transparencia y el derecho de acceso a la información de todos los actos y gastos públicos de los gobernantes y funcionarios públicos en turno.

²⁰"EL SOBRIO SIGNIFICADO DE LA DEMOCRACIA", Samuel P. Huntington, pp.2

²¹ Constant-Rebecque, Benjamin de, "La liberté des anciens comparée à celle des modernes", Discurso en el Athenée Royale, París 1819, ahora en *Ecrits et discours politiques*, París 1954.

En este sentido, uno de los primeros aportes de la transparencia, entendida como derecho de acceso a la información pública, tiene que ver con la manera en que se le ha conceptualizado en términos de un *derecho instrumental*, es decir, que se trata de un derecho que permite conocer y ejercer otros tipos de derechos. Así, al practicar la transparencia y el derecho de acceso a la información, las personas están en aptitud de saber y conocer sus derechos y la manera de ejercerlos, así como los medios jurídicos para su defensa.

Otro elemento que es toral destacar es el relativo a **la imputabilidad de responsabilidades que permiten las democracias sobre sus gobernantes**, dicha posibilidad se hace efectiva, en primer término, desde el momento en que los propios gobernantes están sujetos al refrendo de la confianza ciudadana a través de elecciones periódicas. Es decir, que a través de comicios recurrentes, la población tiene la opción de conceder o retirar el voto de confianza otorgado previamente, y esto lo hace en función de la percepción que se tenga del desempeño del gobierno en turno.

Sin embargo, lo anterior alcanza su más amplio potencial bajo el supuesto de que los ciudadanos cuenten con el máximo de información cierta, completa, veraz y oportuna, toda vez que si la información no posee dichas cualidades, las decisiones ciudadanas tenderán a ser erradas, así pues, no se trata tanto de divulgar cualquier cantidad de hechos o datos, sino que los mismos tengan cualidades comprobables.

No deja de llamar la atención que una verdad tan evidente tardara tanto en hacerse patente en nuestro país, claro está que la efectiva responsabilidad de los gobernantes en nuestro país, más allá de la alternancia en los órganos del Estado en sus distintos niveles de gobierno, o bien la denuncia pública de sus excesos u omisiones, se encuentra apenas en etapas muy incipientes.

Mientras que la rendición de cuentas horizontal enfrenta numerosas dificultades, comenzando por su complejo diseño, su falta de integración y más aún, su dispersión de funciones y tareas, la rendición de cuentas vertical apenas observa escasos avances, como lo son los consejos y contralorías ciudadanas en diferentes instituciones públicas, no obstante tales déficits, resulta claro que su atención y solución no habrá de darse con menos transparencia y participación ciudadana.

1.24.- Democracia, una concepción postmoderna.

Desde mi punto de vista, en los países en donde existe democracia, el hombre no busca la libertad únicamente para él mismo, sino también para todos y cada uno de los miembros de la comunidad, en los sistemas democráticos, para hacer frente a nuevas realidades, tienen que legislar y precisar cuestiones novedosas, o que no presentaban mayores dificultades con anterioridad, pero que se convirtieron en peligros potenciales para la democracia y las libertades de las personas.

En éste contexto, los Derechos Humanos poseen fuerza expansiva, la democracia goza de ésa misma característica y es natural, porque no puede existir democracia donde no se respeten los derechos humanos, y éstos realmente sólo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático.

Se puede definir a la democracia como el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos, pero una definición postmoderna de Democracia podría ser vista como el sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores; el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.

Como elementos esenciales que toda democracia moderna debe tener, a mi consideración son los siguientes:

- ❖ **Orden Jurídico, Constitución y Estado de Derecho**, ya que la democracia presupone éstos tres elementos para que garanticen las libertades y los derechos fundamentales de las personas.
- ❖ **Sufragio Universal**, es decir no se puede excluir a ningún ciudadano del derecho al voto por razones de sexo, raza, religión, educación o renta.
- ❖ **Elecciones que deben realizarse de manera periódica**, en los plazos que señalan la Constitución y la Ley, ya que esto evita que alguien pueda perpetuarse en el poder, toda vez que la alternancia se encuentra en la esencia de la propia democracia.
- ❖ **Defensa y protección de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza**, esto implica, por esencia, respeto a la dignidad humana
- ❖ **Cada día existe mayor consenso en que la democracia implica seriamente calidad de vida**, es lo que algunos intelectuales denominan democracia social, justicia social o estado de bienestar, la democracia social impulsa una forma de desarrollo humano; éste, de acuerdo con los informes del Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), es el "aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida".
- ❖ **Control del Poder**, es decir, de que el poder limite al poder para que resplandezca la libertad y legitimar a éste, ya que es el fundamento de la independencia del Poder Judicial, y de su función revisora de la

constitucionalidad y legalidad de leyes y actos, el poder existe únicamente en sistema democrático constitucional, es decir, dentro de un régimen representativo.

- ❖ **En la democracia existe publicidad de los actos de los gobernantes**, en contraste con la secrecía imperante en la autocracia.
- ❖ **La democracia implica la existencia de una moral pública, basada en valores laicos**, como el respeto a la dignidad de los demás, verdad, honestidad, y el buen ánimo en el servicio público.

CAPÍTULO II

FINANZAS PÚBLICAS, GASTO PÚBLICO, DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

*"La Austeridad es consecuencia o bien de tempestades,
o bien de vientos muy favorables".*

XAVI MACGOWAN

INTRODUCCIÓN

ELECCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICA FISCAL

Repetidamente diversos autores han comentado que la determinación del presupuesto es un proceso político y no de mercado, económico o fiscal, el propósito de éste capítulo consiste en considerar con más rigor éste proceso político, es decir, ¿cómo se expresa el punto de vista individual en materia fiscal y cómo se traslada al campo de la actividad política?.

El proceso de decisión en las políticas públicas fiscales, ¿refleja los deseos de los gobernados o sólo son impuestos de manera unilateral por el gobierno? ¿Qué distorsiones se producen en las decisiones presupuestarias?, aunque tradicionalmente éstas materias han sido consideradas bajo el dominio de la ciencia política y no de la económica, ambas disciplinas juegan un papel importante en la determinación del presupuesto gubernamental.

En razón de los anteriores cuestionamientos, es necesario preguntar en el papel de ciudadano, *¿por qué votar?*, así mismo surge una cuestión inicial: *¿por qué el votante racional/gobernado debe participar en el proceso de votación?*, un votante racional es consciente de que la probabilidad de que su voto afecte al resultado final es prácticamente irrelevante; es decir, traslada el equilibrio a una situación marginal con una posibilidad de voto del 50 por 100.

Así pues, *¿por qué molestarse en votar?*, algunas personas votan posiblemente porque ignoran hasta qué punto es improbable que su voto decida el resultado, otros votan porque creen que su acción incentivará a otros a hacerlo.

Éstas explicaciones son poco convincentes, puede decirse que las personas votan por un sentido de responsabilidad que aceptan como miembros de una sociedad democrática, dicha actitud no refleja un "*comportamiento racional*" como tal, afortunadamente la acción humana no se limita a éstas premisas.

Hay que analizar el papel del político y el proceso de representación y maximización de votos con preferencias dadas, una posible visión de éste papel, de particular interés para los economistas, que establece una analogía entre la competencia de las empresas para captar consumidores en el mercado y la competencia de los políticos para captar votos en el mercado político.

Al igual que en la competencia económica, bajo ciertos supuestos, ayuda a los productores a determinar su oferta en línea con las preferencias de los consumidores, en la competencia política, bajo ciertas hipótesis, ayuda a los representantes a actuar de acuerdo con los intereses de los votantes.

Éste modelo, desarrollado en detalle por *Anthony Downs*, ofrece una interesante interpretación del proceso democrático, de forma análoga al concepto económico del "*homo economicus*", se establece el supuesto de la acción política racional, ya que tanto políticos como votantes actúan de acuerdo con sus propios intereses²².

El objetivo del político consiste en maximizar votos para conseguir el poder y mantenerse en él, el objetivo del votante es maximizar los beneficios netos que se deriven de la política fiscal, es decir, el exceso de beneficios derivados del gasto público por encima del coste impositivo para el votante.

Los votantes concederán su apoyo a aquellos programas que mejor representen sus intereses, y los políticos ofrecerán programas y aprobarán la legislación que mejor se acomode a los intereses de sus ciudadanos, los políticos que más se acerquen a los comportamientos descritos recibirán una mayor cantidad de votos y conseguirán o mantendrán el poder político, en este sentido, la competencia política por los votos se asemeja a la competencia empresarial por los consumidores, y las preferencias de los votantes se ven satisfechas en el proceso²³.

2.- GENERALIDADES

FINANZAS PÚBLICAS

DEFINICIÓN.- Por Finanzas públicas, acorde al autor Alfonso Cortina²⁴, se entiende como "*todos los medios económicos del Estado para satisfacer sus erogaciones*", y por eso es necesario incursionar en la observación estática y el desenvolvimiento dinámico de esos arbitrios, que se clasifican en cuatro categorías:

²² *Hacienda Pública Teórica y aplicada, 5ta edición, Ed. Mc Grawhill, Richard Musgrave y Peggy B. Musgrave, España, 1999, pag 92.*

²³ *Ídem*

²⁴ *Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Alfonso Cortina, Ed. Porrúa, 1977., pag 56.*

- ✓ **Recursos tributarios;**
- ✓ **Precios públicos;**
- ✓ **Empréstitos, tanto de fuentes internas como externas;**
- ✓ **Emisión de moneda.**

Se estudiará en primer término al “*tributo*”, entendido como la imposición unilateral y coactiva, basada siempre en actos regla, es decir, en leyes generales, impersonales y permanentes, dicha palabra incluye a los impuestos y a las tasas.

Es legítimo el uso estatal de esta forma de financiamiento público, aún cuando se debe anticipar que el empréstito público, tanto el interno como el internacional, ofrece recursos estatales que deben obtenerse en forma moderada, para satisfacer erogaciones justificadas y no para gastos presupuestales que sean criticables despilfarros de la administración pública.

El análisis que se realice posteriormente de este recurso estatal nos permitirá insistir en la necesidad de una planeación del presupuesto de gastos lógicamente concebidos y debidamente jerarquizados.

Por otra parte, dentro de una economía pública bien planeada y dirigida, la emisión de moneda para equilibrar el presupuesto puede ser saludable al emplearse discrecionalmente para evitar que se ahonden males mayores como un desempleo grave de la población, más todavía, una respetable corriente contemporánea se orienta a un permanente, aunque moderado, déficit presupuestal que se cubra con dinero base, es decir, con billetes de la imprenta del banco central.

La política es entendida como “*el arte o la técnica, si se quiere, de gobernar, que exige a cada paso una decisión para optar entre diversos valores*”, por lo que la política implica, básicamente un juicio de valores, sociales o morales.

Invariablemente para el ejercicio del Presupuesto público que regirá cada año fiscal, existen cuatro principios doctrinalmente establecidos a los que debe sujetarse el presupuesto anual de egresos y son²⁵:

- A) Unidad**
- B) Universalidad**
- C) Especialidad**
- D) Anualidad**

²⁵ *Finanzas Públicas y Política Presupuestaria, Alan Williams, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1971, pág. 83.*

UNIDAD

A) La unidad del presupuesto consiste en que todos los gastos estatales se autoricen detallada y específicamente, puede decirse que en contra de este principio teórico de la unidad está el hecho de que la gran mayoría de las entidades estatales y municipales tienen presupuestos propios e independientes, no incluidos en el documento unitario que autorice la totalidad del gasto público, pero también debe decirse que la tendencia es hacia la mayor unidad posible en la concentración de todas las erogaciones públicas, **es imposible para una nueva administración pública preparar un presupuesto perfecto en menos de un mes.**

UNIVERSALIDAD

B) Existe universalidad cuando todas las erogaciones que se hagan se prevean específicamente, es decir, que no se hará gasto alguno que no esté previsto en el Presupuesto de Egresos o en ley posterior.

ESPECIALIDAD

C) El principio teórico de la especialidad se cumple, porque los gastos del Estado se encuentran bien definidos en erogaciones para el pago de servicios públicos, o en inversiones de bienes de capital o de financiamiento.

También tenemos el Principio de la especialidad, como principio teórico de una sana preparación presupuestal se ha satisfecho al separarse claramente los diversos renglones que corresponden al Legislativo y al Judicial, así como al Ejecutivo, a las Secretarías de Estado y a la Procuraduría General de la República.

ANUALIDAD

D) En cuanto a la anualidad como requisito generalmente aceptado en una buena contabilidad del Estado, sólo puede comentarse que, como es notorio, nunca ha dejado en México de planearse el gasto público en periodos de calendario que se ajustan a cada año natural, pero la programación no siempre ha correspondido, en el pasado, al cumplimiento del programa.

En párrafos anteriores se mencionaron y explicaron las cuatro características estructurales que debe cumplir un presupuesto de gasto público, ahora, desde el punto de vista administrativo se hará alusión a cuatro principios del gasto público que lo orientan hacia determinados objetivos de naturaleza, económica o política, en este sentido es necesario subrayar que el gasto y el ingreso del Estado se encuentran de tal modo entrelazados que podría decirse que son el anverso y el reverso de una moneda.

Al respecto, es necesario precisar el concepto ingreso producto nacional (**INB**) y su diferencia con el de ingreso gubernamental público, como sabemos, el INB es la suma de los emolumentos pagados a quienes prestan servicios asalariados, más los ingresos de propietarios y las rentas del capital, más las ganancias de las empresas constituidas como sociedades, previo el ajuste de inventarios y, por último, los intereses netos, el producto nacional bruto (**PNB**) representa el traslado del ingreso monetario a bienes económicos, o sea el valor neto de éstos.

El ingreso gubernamental público es la suma de los cuatro recursos estatales: impuestos, precios públicos, empréstitos y emisión de moneda, que se gastan en los bienes y servicios autorizados por el presupuesto de egresos.

Los empréstitos y las emisiones monetarias son recursos que se emplean cuando existe un déficit presupuestal por insuficiencia tributaria y mala operación de las empresas del Estado, el balance global del Estado no puede dejar de estar en equilibrio.

2.2.- LOS PRINCIPIOS DEL GASTO PÚBLICO, SEGÚN SUS OBJETIVOS

Los principios del gasto público que pueden mejor considerarse sus objetivos son:

- a) El gasto mínimo;
- b) La mínima interferencia;
- c) La máxima ocupación o el máximo bienestar social y
- d) El máximo beneficio.

a) **El gasto mínimo.** La única política que puede orientar correctamente a la economía nacional es la compresión presupuestal al más bajo nivel posible compatible con el orden social interno, dentro de las instituciones legales, este es el ideal financiero del Estado liberal del siglo XIX, que deja la regulación de la economía nacional (y de la internacional), a las ocultas fuerzas del mercado libre, a la "*mano invisible*" y b) La mínima interferencia con la iniciativa privada.

Un gasto mínimo es un supuesto previo de este segundo objetivo, pero no es bastante, porque, según este principio, por escasos que sean los servicios públicos, el Estado no debe tomar a su cargo los que la iniciativa privada puede atender, cada vez que existan ahorros que no sean públicos dispuestos a invertirse en cualquier actividad productiva, ésta debe quedar vedada al gobierno.

c) **La máxima ocupación o el máximo bienestar.** El objetivo del gasto público, de acuerdo con este principio, es el de reducir la desocupación o incrementar el bienestar de la población, hasta donde sea factible, es preciso que del gasto público derive la mayor utilidad general; es decir, la ventaja resultante de una buena inversión del gasto público debe alcanzar, en su conjunto, a toda la colectividad.

d) **El máximo beneficio.** La teoría del beneficio que pretende justificar la imposición estatal, desde el ángulo del gasto público, éste también debe dirigirse a la meta de derivar las mayores ventajas de la actividad económica del gobierno; es decir, la mayor utilidad marginal posible.

No se trata de contraprestaciones fraccionables entre los individuos que integran la colectividad, pero sí de un *quid pro-quo* en el que el Estado recibe ingresos y con ellos proporciona bienes y servicios útiles para la sociedad en su conjunto.

Los gastos públicos provocan una mayor demanda de bienes y servicios, pero debe precisarse cuál es la erogación gubernamental que determina la mayor repercusión posible de la creación de bienes y servicios.

En los pagos directos de salarios a quienes se encargan de la administración de los servicios públicos, se encuentra la mayor propensión a un consumo más elevado, pues las compensaciones a los trabajadores del Estado, por su cuantía relativamente menor, se aplican principalmente a consumos individuales y familiares, dejando si acaso un pequeño margen para el ahorro.

En un más alto grado es éste el efecto de los pagos por ayuda directa a desocupados, que puede suponerse que se usan íntegramente para satisfacer su magro consumo, en cuanto a las erogaciones presupuestales que implican compras gubernamentales, en una medida menor se usan para satisfacer consumos individuales y en un mayor porcentaje determinan excedentes reinvertibles de las industrias proveedoras.

El crédito y la moneda son instrumentos modernos de la macroeconomía, complementarios de los recursos fiscales como medidas rectificadoras de las fluctuaciones coyunturales y encauzadores de la política financiera hacia objetivos de inversión máxima, ocupación plena y estabilización, o al menos hacia el aminoramiento de los efectos de la inflación y deflación.

Es responsabilidad del Ejecutivo Federal programar la deuda y del Congreso es la de autorizarla, fijando anualmente sus límites cuantitativos, aún cuando el Congreso de la Unión puede autorizar anualmente al Ejecutivo Federal a ejercer o aprobar montos adicionales de financiamiento cuando circunstancias extraordinarias lo justifiquen.

Es un principio básico el de que sólo se autoricen financiamientos que no excedan de la capacidad de pago, ésta norma es expresa para las entidades descentralizadas del sector público, es decir, para las empresas paraestatales; y si no se ha fijado expresamente en la ley para los empréstitos directos del gobierno federal es porque justificadamente se presupone que la solvencia nacional se determina por los ramos ejecutivo y legislativo del gobierno, independientemente de la consideración de que es el

problema de la “*solvencia o capacidad de pago*” el que surge únicamente para la deuda externa, no para la interna.

Es un hecho estadístico que en casi todos los países capitalistas occidentales la deuda pública ha crecido enormemente, incluyendo a los Estados Unidos de Norteamérica, en el nuestro también ha sido espectacular el aumento de la deuda externa.

Por lo anterior es necesario saber si la capacidad nacional de endeudamiento tiene un límite, la respuesta, que es muy simple, no ha sido satisfactoria en nuestro país, si la economía nacional crece, en la misma proporción puede aumentar la deuda pública, incluyendo la externa, sin perjuicio alguno, dentro del supuesto adicional de que se aplique a inversiones sanas.

En rigor, es el porcentaje anual de crecimiento del Producto Interno Bruto el que debiera determinar también el de la deuda pública y por lo tanto, su límite y su magnitud, pero si se estanca el desarrollo económico, o peor aún, si se disminuyen los volúmenes de la inversión nacional o se reducen los niveles de ocupación y de producción de bienes y servicios, no debiera ser el endeudamiento nacional externo un recurso aconsejable para subsanar las aludidas deficiencias.

Para el presente análisis se utilizará la clasificación que sigue:

- a. **Transferencias en efectivo o en especie a personas.**
- b. **Transferencias en efectivo o en especie a empresas.**
- c. **Transferencias en efectivo o en especie a otros gobiernos.**

COMPRAS DE BIENES Y FACTORES

- ❖ La diferencia esencial entre una «*transferencia*» y una «*compra*» está en que la primera es una transacción unilateral, sin ***quid pro quo*** por parte del que recibe, en tanto que una compra implica la oferta de algún bien a cambio del pago que efectúa el gobierno.

TRANSFERENCIAS DIRECTAS A LAS PERSONAS

- ❖ Las transferencias directas a las personas incluyen pagos tales como los beneficios de seguridad social por desempleo, enfermedad, vejez, etc. Son formalmente similares a los impuestos directos a las personas, aunque negativos en vez de positivos, pero las condiciones a ellos asociadas pueden producir diferencias significativas en sus efectos.

TRANSFERENCIAS PROPORCIONALES SIMPLES

- ❖ Algunas transferencias son proporcionales al ingreso, por ejemplo, cuando los beneficios por desempleo o las pensiones están relacionados con las remuneraciones anteriores.
- ❖ Muchos tipos de transferencias mantienen con el ingreso una relación más compleja que las anteriores, por ejemplo, es común pagar aquellos beneficios de seguridad social que se destinan a mitigar la pobreza poniendo una cifra mínima por encima de la cual tiene que estar el ingreso, cualquiera que sea este, que percibe realmente el individuo.
- ❖ En la mayoría de los casos, los individuos que reciben estos suplementos no están en una posición de equilibrio, porque no se hallan en condiciones de trabajar cuanto quisieran (debido a que no consiguen trabajo, o porque están enfermos, etc.), pero cuando esta pobreza se debe a que se prefiere un bajo nivel de ingreso y una reducida oferta de esfuerzo, los efectos de tales bien pueden reducir aún más la oferta de esfuerzo. **FINANZAS PÚBLICAS Y POLÍTICA PRESUPUESTARIA**

OTRAS TRANSFERENCIAS PERSONALES

Existe una clase de transferencia a las personas que no tiene un equivalente exacto entre los impuestos que analizamos anteriormente, y es el tipo de subsidio que se paga a algunos individuos (aquellos cuyos ingresos están por debajo de un cierto nivel, o quienes tienen hijos por debajo de una cierta edad) pero que se relaciona con determinado tipo de compras.

Ejemplo de esto en algunos países, son los cupones que dan derecho a la gente pobre a obtener combustible barato, a los padres de hijos pequeños a obtener leche barata, a los invidentes y ancianos a obtener transporte barato, estas transferencias son directas, en el sentido de que se relacionan con el status del individuo, pero indirectas en el sentido de que están sujetas a una transacción particular que él debe realizar para obtener el subsidio.

Para los individuos que lo obtienen es, pues, equivalente a un impuesto indirecto negativo, hacen que el bien o servicio subsidiado sea más barato de lo que sería de otro modo (y más barato de lo que resulta para quienes no gozan del subsidio) con los consiguientes efectos discriminatorios sobre el volumen y la composición del consumo, etc., análogos a los que surgen de los cambios en los precios relativos, asociados a los impuestos comerciales.

El factor de complicación en este tipo de subsidio, es que además de su efecto de sustitución (intencional), que alienta el consumo de los bienes y servicios subsidiados, tiene también un efecto ingreso, que libera poder adquisitivo para otros usos más generales,

incrementando así la demanda de otros bienes y servicios, dejando, quizá, inalterada la demanda de las mercancías subsidiadas²⁶.

El presupuesto público tiende a ser, en nuestros días, el punto central en la presentación e instrumentación de la política económica del gobierno, se trata más de un problema de conveniencia que de necesidad, porque en principio la presentación anual de las cuentas del presupuesto podría ser una cuestión enteramente concentrada en la contabilidad financiera técnica como la mayoría de las asambleas de accionistas.

El presupuesto público también implica una ocasión conveniente para lanzarse a un examen amplio de la situación económica general, una oportunidad para justificar, por un lado, las acciones del gobierno en el pasado, y persuadir a la gente de la aptitud de cualquier medida que pueda proponer para el futuro, o, por otro lado, para atacar o criticar el manejo de la situación por parte del gobierno.

También se utiliza con frecuencia como un medio para divulgar los deseos del gobierno en lo que concierne al comportamiento de determinados sectores, individuos o empresas de la economía, ya sea como un intento de mejorar las posibilidades de éxito de las medidas reales propuestas, o a veces como un sustituto de cualquiera de esas medidas, quizás en tales ocasiones las exhortaciones, persuasiones e intimidaciones de este tipo deberían considerarse también "*medidas presupuestarias*".

En algunos países el gobierno tiene que tratar no solo de asegurar la cooperación de las diversas unidades económicas para llevar adelante su política, sino que antes de que se apliquen las medidas propuestas por él, tiene que esforzarse para convencer a la legislatura de que las adopte, en otros países la acción legislativa está virtualmente asegurada de antemano por el hecho de que el gobierno no podría haberse formado sin tal garantía.

Pero cualquiera sea el patrón del proceso presupuestario, existen por lo común algunas "*medidas presupuestarias*" que se adoptan fuera del marco formal del presupuesto mismo, los gobiernos tienen generalmente algún espacio para la acción ejecutiva discrecional fuera del presupuesto anual formal, y sería un esfuerzo excesivo la conducción de la política económica si el gobierno estuviese restringido a ajustes anuales en la época de consideración del porte tan bien como para que una "*revisión anual*" que se necesite para asegurar el cumplimiento de los múltiples objetivos de la política económica, por tanto debe de mantenerse una vigilancia continua, y bien pueden ser necesarios ajustes frecuentes para evitar el comienzo de crisis importantes.

Cuando estos ajustes pequeños toman la forma de medidas presupuestarias, se los incorpora algunas veces a «presupuestos suplementarios», a fin de observar las reglas legales o constitucionales, pero desde nuestro punto de vista no es importante si esto se

²⁶ *Finanzas Públicas y Política Presupuestaria*, Alan Williams, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1971

hace o no, porque en el contexto de este análisis las medidas presupuestarias incluyen cualquier ajuste que opere directamente a través de las cuentas del presupuesto, aun cuando se adopten fuera del marco formal del presupuesto anual o suplementario.

Suele destacarse la penetración del presupuesto moderno, pero en cierto sentido esto no es en realidad nuevo, porque el presupuesto siempre ha tenido amplias ramificaciones en toda la economía. Las diferencias esenciales entre los presupuestos anteriores y los recientes son:

- 1) La política presupuestaria de nuestros días se conduce en forma mucho más deliberada (aunque no por eso más efectiva), teniendo en mente su penetración, y
- 2) La dimensión del presupuesto ha crecido en forma tan desmesurada en relación con el resto de la economía que la influencia del presupuesto sobre esta se ha acrecentado poderosamente.

2.3.-GASTO PÚBLICO

En economía política el tratamiento de los efectos de las decisiones del Estado está contenido en la literatura que existe sobre finanzas públicas, esto ocurre porque tanto las ganancias como las pérdidas provocadas por la mayoría de las decisiones del gobierno están muy ligadas a la forma en que este obtiene y gasta el ingreso, y al monto que decide recaudar y gastar.

Mediante distintos tipos de impuestos, el Estado obliga a los ciudadanos a entregarle sumas que de otro modo utilizarían en beneficio propio, al pagar los impuestos, las personas ceden parte de su poder adquisitivo, de su control sobre los recursos y de los medios que poseen para incrementar su satisfacción utilidad mediante transacciones de mercado, cuando se analizan los efectos de las decisiones del sector público es preciso tener en cuenta las repercusiones que la aplicación de impuestos a la economía privada.

Los impuestos forzan a la economía privada a sacrificar algo de su control sobre los recursos, los gobiernos no restan poder adquisitivo a los particulares para luego enterrar en un lugar secreto lo que les sacan.

Utilizan sus ingresos para comprar la voluntad de los miembros de la sociedad, por lo general, cosas que los ciudadanos solo pueden lograr mediante la acción colectiva, es decir que del Estado, merced a la compra y provisión de elementos valiosos para los miembros de la sociedad, compensa la pérdida de la satisfacción de la utilidad provocada por los impuestos.

Por ende, al discutir el factor económico en las decisiones públicas es preciso considerar y comparar tanto el lado del impuesto como el del gasto, además, el análisis debe llevarse más allá del mero volumen monetario de un impuesto o de un gasto público adicional.

Por sí solos, los montos de dinero apenas sirven como índice del valor económico de una decisión, por ejemplo: la de recaudar un dólar más para gastarlo en el programa espacial, es menester investigar los efectos que los impuestos tienen sobre la economía y compararlos con los efectos reales de los gastos públicos.

La decisión de efectuar un gasto por parte del Estado favorece el interés público sólo si los impuestos necesarios para financiarlo son una carga menor que el valor social del producto generado por el gasto. Así, la decisión de un estado o municipio de gastar \$100.000 pesos adicionales en educación pública puede favorecer o no el interés público, de acuerdo con la carga real que signifique recaudar ese dinero mediante impuestos y el resultado de incrementar en tal suma el presupuesto escolar, una comparación así fue bien caracterizada por Sir Hugh Dalton cuando afirmó: ***"No es posible emitir un juicio definitivo sobre una (. . .) [Operación estatal] sin comparar ambos aspectos: los efectos de la recaudación y los del gasto de los ingresos públicos*²⁷."**

Algunos de los impuestos recaudados por el sector público se pagan en dinero, pero un en la sociedad contemporánea, el sector público obtiene algunos pagos en especie, es decir, en forma de bienes y servicios reales, por ejemplo, en la medida en que los sueldos de mercado superan a los que perciben los militares, el servicio militar obligatorio representa un «impuesto» pagado por el soldado.

La práctica imperante en Estados Unidos con respecto al servicio de jurados es otro «impuesto en especie», las personas que actúan como jurados podrían ganar mucho más cumpliendo otras actividades, en realidad, donan al Estado una parte del valor de mercado de sus servicios.

Aun cuando la palabra «obligar» es técnicamente correcta, pues el Estado tiene el derecho constitucional de recaudar impuestos, debe comprenderse que los miembros de la sociedad se fuerzan a sí mismos cuando, por medio de sus representantes, aprueban las leyes impositivas.

2.4.- MODELO SIMPLE DEL SECTOR PÚBLICO

El funcionamiento del sector público puede considerarse como una serie de transferencias de poder adquisitivo de los particulares a las autoridades, y luego, como una

²⁷ El Sector Público, Robert Haveman, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972., pág 110.

serie de transferencias de estas a aquellos, cuando el Estado aplica impuestos al sector privado pasa a sus manos el control de una parte del poder adquisitivo.

A su vez, el Estado emplea este poder adquisitivo en las preferencias de ingresos a algunos grupos del sector privado, o bien lo utiliza para adquirir directamente bienes y servicios, en este segundo caso, los bienes y servicios adquiridos se convierten en productos del sector público que rinden beneficios a particulares.

El propio sector público utiliza el ingreso para comprar bienes y servicios en el mercado, luego los transforma en productos públicos y los ofrece directamente al sector privado.

La policía, los cuerpos de bomberos, las carreteras, las instalaciones de salud pública y las escuelas son ejemplos de este tipo de gasto público, los impuestos cedidos por el sector privado son utilizados para producir bienes públicos y beneficios valiosos para los miembros de este sector.

Para cada uno de estos dos modos básicos de disponer de los ingresos estatales pagos de transferencia y gastos exhaustivos existen preguntas de capital importancia económica: ***¿La sociedad está en mejor situación a causa de la combinación impuesto/gasto? ¿Son los beneficios de la transacción impuesto-gasto mayores que las pérdidas?***

La comparación implícita en esta pregunta es básica y puede resumirse en un principio general: el ***«principio del máximo beneficio social»***.

El sector público, al emprender cualquier actividad, debe elegir la alternativa en que los beneficios sociales excedan de los costos en el monto máximo, y abstenerse de cualquier actividad cuyos costos no sean superados por los beneficios, hay que señalar dos importantes aspectos de este principio.

- ✓ Primero, se debe formular que el requisito mínimo que toda actividad estatal debe cumplir para que resulte de interés público, **por lo que se exige que cualquier proyecto público, para ser aprobado, exhiba perspectivas de beneficios mayores que los costos esperados.** Aun cuando el sector privado muestre un fracaso del mercado, una «producción» propuesta solo debe ser emprendida por el Estado si aprueba el requisito mínimo, si decidiera realizar un gasto que no haya superado esa prueba, extraería del sector privado recursos de un valor más alto que el del uso al que se dedican: los costos superarían a las ganancias, ello, en definitiva, provocaría una disminución del bienestar económico de la sociedad.

- ✓ En segundo lugar, para aquellas actividades públicas que aprueban el requisito mínimo, el **«principio del máximo beneficio social»** impone otras exigencias, a fin de lograr el máximo beneficio social, el funcionario público que toma la decisión debe efectuar una búsqueda exhaustiva de los distintos métodos de alcanzar el objetivo, y elegir el que maximice el excedente de los beneficios sociales sobre los costos sociales.
- ✓ Este principio introduce el criterio económico fundamental para justipreciar cualquier decisión pública o privada. Requiere una estimación de los costos y beneficios generados por cada alternativa y una elección de la que rinda el máximo beneficio neto, este principio ya se ha utilizado para evaluar el funcionamiento del sistema de mercado, por ejemplo, cuando existen efectos externos el mercado no registra la totalidad de los costos y beneficios. Y como estos no están representados en su totalidad, el mercado produce señales erróneas y las transmite a los compradores y vendedores, quienes, a su vez, actúan de tal modo que generan un nivel de producto en el que las ganancias netas no son las máximas.

El resultado de todo lo anterior, es una mala asignación de recursos, ésta prueba del máximo beneficio neto debe aplicarse también a las decisiones del "sector público".

COSTOS Y BENEFICIOS SOCIALES

Al analizar las decisiones oficiales debe tenerse bien elato el significado de los .costos y beneficios sociales, los beneficios y costos de cualquier decisión pública son de dos tipos básicos: de eficiencia y de redistribución de ingresos (equidad).

Hay que considerar primero la eficiencia, la noción de eficiencia económica se relaciona con la asignación de los recursos de la sociedad, si la tierra el trabajo y el capital de una sociedad están asignados de la mejor forma posible, su bienestar económico (su PNB real) será el máximo que pueda alcanzarse, por lo tanto, una actividad oficial solo puede incrementar la eficiencia de una economía si es capaz de reasignar los recursos para que produzcan un PNB real mayor.

El segundo tipo de consecuencia de la actividad del sector público es la redistribución de ingresos, lograr la distribución de ingresos preferida por la sociedad es también responsabilidad del sector público, sin embargo, la evaluación de esta consecuencia exige un juicio ético: que un peso es más valioso para la sociedad si es asignado a ciertas personas antes que a otras.

La mayoría de las personas coinciden en que un peso en manos de un rico produce menos bienestar social que un peso en manos de un pobre, aunque no puede probarse lógicamente, se puede aceptar esta proposición como verdadera en este análisis.

Sus implicaciones deben entenderse con claridad: significa que un peso extraído a un hombre rico y entregado a uno pobre «*cuesta*» a la sociedad menos que lo que la «*beneficia*», por ende, esa transferencia es de interés público.

Estos efectos de eficiencia y redistribución de ingresos (o equidad) se comprenden mejor si se los analiza por medio de dos modelos simples, estas construcciones artificiales están destinadas tanto a ilustrar el «*principio del máximo beneficio social*» como a sumarle precisión.

El primero se refiere a la eficiencia económica mediante la pregunta básica «*¿Cuál es el tamaño óptimo del sector público?*», en el segundo caso, se presenta un modelo para el análisis de los efectos de equidad de un programa de transferencias.

El gasto del sector público debe ser impulsado en cada campo y en todos ellos hasta el punto en que el valor social marginal del último dólar gastado iguale al costo social marginal, esto asegurará que el beneficio neto total sea el máximo.

¿Cuál debe ser el tamaño del sector público y cuánto debe gastar y recaudar?, para contestar a ella es pertinente el «*principio del máximo beneficio social*», como se recordará, este principio indica al funcionario continuar hasta que el excedente de los beneficios sobre los costos en determinada actividad sea el máximo.

¿CUÁNTO DEBE GASTAR EL SECTOR PÚBLICO?

El Estado debe continuar recaudando impuestos y efectuando gastos hasta que la utilidad social producida por el último peso gastado sea igual a la desutilidad social causada por la extracción de ese peso del sector privado por medio de los impuestos. **¿En qué programas se debe gastar y cuánto en cada uno?**

El Estado debe asignar el gasto entre los distintos programas de modo tal que la utilidad social del último peso gastado en cada programa sea igual a la utilidad social del último peso gastado en los otros. **¿Qué tipos de impuestos debe establecer el Estado y cuánto recaudar de cada uno?**

El Estado debe distribuir el dinero a recaudar entre las distintas clases de impuestos de tal modo que la desutilidad social del último peso recaudado con cada tipo de impuesto sea igual a la desutilidad social del último peso recaudado con los otros tipos de impuestos.

En todo este tratamiento del *principio del máximo beneficio social*, las nociones claves han sido las de costos y beneficios sociales, utilidad y desutilidad social, ventajas y desventajas sociales, y pérdidas y ganancias sociales.

Tal entorno se lo aplica al sector público, el principio considera que los impuestos involucran costos sociales y los gastos confieren beneficios sociales, las decisiones públicas congruentes con el principio implican un equilibrio de ambos en todos los márgenes pertinentes.

Esto se cumple tanto para los gastos exhaustivos como para los programas de transferencia de ingresos, además, al evaluar los costos y los beneficios sociales deben tenerse en cuenta los efectos de eficiencia económica y de equidad, la aplicación del principio del máximo beneficio social requiere un cuidadoso balance de los efectos positivos (ganancias económicas) y los negativos (pérdidas económicas) generados por las decisiones públicas, se considera el significado del principio.

Se tiene que examinar el proceso por el cual se generan y diseminan por toda la economía las ganancias y costos, empezaremos a completar el marco analítico del principio del máximo beneficio social, las decisiones del Estado en materia de gasto requieren que se recauden rentas en el sector privado, principalmente mediante impuestos, es evidente que la recaudación de impuestos implica un costo para el sector privado.

Los contribuyentes, al ceder una parte de sus ingresos, se privan de los beneficios que podrían haber logrado de disponer libremente de estos, a causa de los impuestos, no se compran (y, por lo tanto, no se producen) automóviles, casas o películas cinematográficas, que se hubiesen adquirido de otro modo.

En consecuencia, el costo social de los impuestos consiste, para el sector privado, en la pérdida de oportunidades de producir, consumir y disfrutar ciertos bienes y servicios, para determinar el costo de los impuestos es preciso analizar esas pérdidas y calcular su valor.

A fin de aclarar esta afirmación, el efecto total de los impuestos puede separarse en dos categorías:

- 1) Sus efectos sobre la eficiencia económica y
- 2) sobre la equidad (o la distribución).

La distinción entre impuestos directos e indirectos es su clasificación más elemental, cuando una persona sobre quien recae un impuesto lo paga, ese es un impuesto directo.

El caso de los impuestos indirectos, es posible que la persona sobre quien legalmente recae el impuesto evite pagarlo trasladándolo a otra, esta será, pues, quien lo pague, pero indirectamente, éste tipo de traslación puede tener lugar con frecuencia cuando la persona gravada legalmente por el impuesto vende mercaderías e incluye el monto del impuesto en el precio de venta de sus artículos, con lo que obliga al comprador a pagarlo.

El impuesto al ingreso de las personas es de tipo directo; es muy difícil trasladarlo a otros, por otra parte, el impuesto a la propiedad puede ser indirecto, en especial cuando aquella es un bien de renta, en tal caso, el dueño puede trasladar el impuesto a su arrendatario aumentándole el alquiler.

La incidencia de un impuesto, sea directo o indirecto, se refiere a la fuente última del pago, de la persona que en definitiva sacrifica su dinero cuando se recauda un impuesto se dice que soporta la carga de este, por lo tanto, la localización de la carga del impuesto determina su incidencia.

Aunque, por definición, la localización de la carga de un impuesto define su incidencia, debe observarse que la carga real de un impuesto (de 100 pesos, por ejemplo) puede variar según quién la soporta, si un impuesto de 100 de pesos gravita sobre un hombre muy rico, es probable que su carga real sea menor que si recayera sobre uno muy pobre.

En la mayoría de las sociedades modernas relativamente opulentas, la médula del sistema impositivo es el impuesto al ingreso, como el nombre lo indica, esta forma de impuesto relaciona la contribución fiscal de una persona con el monto de su ingreso.

En Estados Unidos las «personas» gravadas con el impuesto al ingreso son tanto los individuos como las sociedades anónimas: los individuos que perciben ingresos y las sociedades con fines de lucro deben ceder una proporción de sus réditos al sector público.

Es importante señalar algunas de las características de este tipo de impuesto, la primera: salvo pocas excepciones, el impuesto al ingreso de las personas es directo, pero la incidencia del impuesto al ingreso sobre las sociedades anónimas no es tan obvia, es cuestión muy debatida en qué medida el impuesto al ingreso de las sociedades anónimas puede ser trasladado, ya sea a los trabajadores en la forma de menores salarios, o a los compradores de los productos de la compañía por medio de mayores precios.

En segundo lugar, debe señalarse especialmente qué es lo que se grava con estos dos tipos de impuesto al ingreso, en el caso del impuesto a los individuos, se grava tanto su esfuerzo para obtener ingresos como la productividad de su riqueza: cuanto más trabajan en y mayores rentas reciban por sus propiedades, más impuestos pagarán, en el caso de las sociedades, lo que grava el impuesto al ingreso es su éxito, cuanto más elevados sean sus beneficios, mayores impuestos pagarán.

La última observación relevante se refiere al concepto de progresividad del impuesto, existen tres categorías posibles: impuestos proporcionales, regresivos y progresivos. Una determinada estructura impositiva puede poseer cualquiera de los tres grados de progresividad, o quizá los tres para diferentes niveles de ingreso²⁸.

²⁸ *El Sector Público*, Robert Haveman, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972.

La fijación de impuestos afecta, entonces, la eficiencia económica de la economía, puesto que influye tanto sobre el tamaño como sobre la composición del producto final de la nación, como el PIB tiende a ser menor, y su composición, distinta de la óptima, los impuestos implican un costo real para la sociedad, los que afectan de modo adverso la capacidad y el deseo de trabajar, producir e invertir el PIB del país.

Los principales tipos que traen esta consecuencia son los impuestos al ingreso y a la compra y venta de bienes, los que gravan la producción de ciertos bienes también disminuyen la eficiencia del sistema de mercado, en cuanto a asignación de recursos, por lo que los principales culpables son los impuestos a las ventas y los que se aplican determinados bienes (impuestos internos).

En general, los impuestos a la herencia y a la propiedad son los más neutrales (menos dañinos) en cuanto a su efecto sobre la eficiencia con que el sistema de mercado asigna los recursos de la sociedad y produce los bienes que más desean los consumidores.

Si las decisiones del sector público en materia de impuestos afectan la cantidad y composición del producto de una economía, influyen aún más sobre el modo en que el ingreso de una sociedad se distribuye entre sus miembros, en realidad, la política impositiva es un instrumento de capital importancia, por medio del cual el Estado logra el grado de igualdad (o desigualdad) de ingresos que estima apropiado.

2.5.- BENEFICIOS SOCIALES DE LAS DECISIONES PÚBLICAS

Los impuestos significan un costo para el sector privado; análogamente, el gasto del gobierno le otorga beneficios, al analizar los costos sociales de los impuestos, se ha realizado el trabajo preliminar necesario para comprender cómo los gastos públicos generan bienestar.

Así como fue indispensable distinguir los tipos de impuestos, también hay que distinguir las varias categorías de gastos, la diferencia capital es la que media entre gastos exhaustivos y no exhaustivos, mientras los segundos cobran la forma de donaciones directas a particulares o empresas, los primeros se refieren a las compras de bienes y servicios por parte del Estado, entonces, los gastos no exhaustivos o de transferencia son exactamente lo contrario de los impuestos.

En vez de pasar de los ciudadanos al Estado, el dinero recorre el camino inverso, en el caso específico de Estados Unidos, los beneficios de seguro social, la compensación por desempleo y las pensiones a los veteranos constituyen ejemplos de gastos no exhaustivos.

A. GASTOS DE TRANSFERENCIA

Como son pagos directos, el análisis del efecto de los gastos de transferencia requiere el mismo conjunto de conceptos que empleamos para considerar el efecto de los impuestos en la economía, verbigracia: al igual que los impuestos, algunos gastos de transferencia son directos (los beneficios del seguro social), mientras otros son indirectos (pago de subsidios a las aerolíneas).

En el caso de las transferencias directas, los beneficios van a las manos de quien recibe el pago; en el otro caso, su incidencia o efecto puede ser trasladado a otras personas, por ejemplo, si se subsidia a una compañía de aviación, además de sus propietarios quizá se beneficien otros individuos, si el subsidio es un aliciente para cobrar tarifas más bajas, los pasajeros de la aerolínea obtienen parte del beneficio.

También como los impuestos, los gastos de transferencia pueden ser progresivos, regresivos o neutrales, en este caso, la presencia o no de progresividad está determinada por la proporción del ingreso del receptor compuesta por la transferencia. Si esta constituye una proporción mayor del ingreso del pobre que del rico, es progresiva; en caso contrario, es regresiva o neutral, sobre esta base, los beneficios de seguro social se consideran progresivos, como también lo son los pagos por subsidios y cargas de familia.

Nuevamente, la aceptación del *«principio de la utilidad marginal decreciente del ingreso»* puede servir como base para defender una estructura progresiva de los gastos públicos de transferencia, es importante comprender que los gastos no exhaustivos o de transferencia tienen efectos sobre la eficiencia económica, a la vez que efectos redistributivos o de equidad, como los impuestos, pueden alterar la cuantía del PNB de la sociedad, su composición, o ambos.

B.- GASTOS EXHAUSTIVOS

Para evaluar el efecto de los gastos públicos exhaustivos sobre la economía es necesario un marco sustancialmente diferente del utilizado para analizar los gastos de transferencia, cuando realiza gastos exhaustivos, el Estado desempeña un papel muy similar al de una empresa, cuando se compran recursos (tierra, trabajo, capital) o bienes al sector privado, pagándolos con sus ingresos por impuestos.

Transforma los insumos adquiridos en bienes públicos apreciados por los ciudadanos y, por último, los vende o los cede libremente, los ejemplos actuales de gastos exhaustivos son la educación, la defensa nacional, los servicios eléctricos, las carreteras, los servicios postales, la capacitación técnica, la información de mercado, la protección y prevención contra las drogas, los vuelos espaciales, la vivienda, los parques nacionales y las bibliotecas.

El gasto público afecta la economía a través de muchos de los mismos canales que la aplicación de impuestos, el tamaño y la composición del gasto público influyen tanto en el nivel del producto nacional real como en su distribución entre las personas.

Para formular generalizaciones acerca del proceso por el cual se toman las decisiones sobre el gasto público necesitamos una teoría del Estado, se requiere un conjunto de proposiciones que describa con precisión las motivaciones de los estadistas y los tipos de comportamiento que ellos determinan acerca del comportamiento del Estado (como acerca de la economía política) no es un juego restringido a individuos selectos.

Como lo demostraría cualquier curso de iniciación en la ciencia política, existen numerosas teorías del Estado con enfoques muy divergentes, en los últimos años ha aparecido una copiosa literatura cuyo enfoque sobre la motivación y el comportamiento de los hombres de Estado es coincidente, este enfoque parece ganar cada vez más adeptos entre los estudiosos de la ciencia política y demás interesados en la elaboración de las decisiones públicas.

A falta de un nombre más apropiado, esta teoría del Estado será denominada modelo del funcionario egoísta, se basa en la hipótesis de que el Estado llega a sus decisiones mediante la interacción de las partes (los funcionarios), cada una de las cuales intenta promover sus objetivos personales hasta el máximo posible, similar en muchos aspectos a la teoría económica del consumidor que maximiza su utilidad y del empresario que maximiza sus beneficios, esta supone que las personas vinculadas a las decisiones públicas de diputados, senadores, burócratas, presidentes, agentes del presupuesto, cabilderos que están empeñadas en una lucha racional; cada cual trata de hacer prevalecer sus intereses personales mediante la elección de las mejores opciones disponibles, se supone que ellas maximizan solo una cosa: sus ganancias netas personales, su utilidad personal.

Por ende, esta teoría es individualista cada participante del juego se ocupa únicamente de su bienestar personal, y del de nadie más, la idea del servidor público que se guía por el «*interés público*» es rechazada por completo.

Es posible que si se afirma que esta teoría considera al funcionario público como una máquina racional y calculadora, que experimenta placer y dolor, despliega todas sus alternativas, sopesa las ventajas y costos de cada una, y luego elige la que le proporciona más bienestar, es obvio que, aunque muchas cosas que le dan satisfacción ganancias materiales, respuestas favorables de sus colegas, seguridad, buen desempeño en su trabajo, ayuda a los demás, su propia reelección, el responsable de las decisiones calcula implícitamente las pérdidas y ganancias de cada alternativa, a fin de maximizar su satisfacción personal dado este conjunto múltiple de objetivos.

Puesto que este egoísmo es típico de todos los funcionarios del sector público, el proceso de toma de decisión (desde la elaboración del presupuesto hasta la aprobación de las leyes sobre derechos civiles) se vuelve muy claro, como cada persona vinculada a una decisión pública posee diferentes objetivos y valores, el resultado es consecuencia de un proceso de negociación, cada participante regatea, utilizando su influencia y su poder, a fin de alcanzar el resultado más acorde con sus intereses personales.

En realidad, la influencia y el poder se convierten en la «moneda» con la cual las partes «compran» y «venden» para lograr el objetivo más afín a sus motivaciones, como se ha documentado una serie de estudios, muchas decisiones de gasto público pueden explicarse cómo el resultado de un proceso de negociación en el cual se resuelve un complejo e intrincado haz de intereses conflictivos, estas proposiciones acerca del proceso de toma de decisiones públicas permiten entender mejor ciertos tipos de comportamiento exhibidos por los funcionarios.

Se harán muchas consultas (para «sondear las bases») antes de realizar una elección y serán sumamente sensibles para los sentimientos de sus electores, esta serie de características es aplicable a los políticos electos, a los líderes sindicales o a los ejecutivos de las sociedades anónimas, para estos individuos, la reacción favorable o el apoyo de sus seguidores, electores, clientes, empleados, empleadores y colegas es un componente significativo (si no primordial) de aquellas cosas que les brindan satisfacción o utilidad.

La pérdida de este apoyo o de esta reacción favorable implica menor satisfacción o utilidad, en realidad, el comportamiento de estos individuos que proceden cautelosamente y no sin antes haber consultado se vuelve más claro a la luz de esta teoría.

Otro aspecto del comportamiento observado que concuerda con el «modelo del funcionario egoísta» es la influencia que ejerce sobre él la probabilidad de que una acción suya tenga éxito si esta es elevada, cabe esperar que despliegue gran energía; si resulta escasa, el esfuerzo será mínimo.

Sobre la base de esta teoría, economistas y estudiosos de la ciencia política han elaborado una serie de analogías entre el proceso de toma de decisiones políticas y el sistema de mercado libre y competitivo, el sistema económico competitivo sostiene conduce a resultados deseables para la sociedad porque el intercambio voluntario obliga a los individuos a soportar el costo de las acciones que emprenden con el fin de obtener beneficios.

Los productores de bienes obtienen su compensación imponiendo un precio a los adquirentes, los que emplean recursos productivos se ven obligados a recompensar a los proveedores, mediante este sistema de estricto quid pro quo se logra la producción de los bienes y servicios más solicitados por la comunidad y se atiende el interés público.

De acuerdo con el «*modelo del funcionario egoísta*», en el sector público se desarrolla un mecanismo de negociación similar, los funcionarios, que obtienen satisfacciones personales respondiendo a los deseos de sus electores, participan en este proceso de negociación.

En este, la moneda es el poder y la influencia que se evidencian en el otorgamiento o retiro de apoyo político, con el fin de lograr algo que beneficie a las personas cuya aprobación busca, el funcionario público se ve obligado a comprometer su apoyo a algún otro asunto.

Este compromiso es el costo que debe pagar por el beneficio que obtiene, si la relación entre los costos y las ganancias que experimenta un funcionario se aproxima a la relación entre los «per juicios» y los beneficios sociales generados por su actividad, puede afirmarse que el proceso político opera en favor del interés público, lo mismo que la economía competitiva de mercado, **en el proceso de toma de decisiones se computan tanto los costos como los beneficios.**

Si esta teoría del Estado es válida, puede confiarse en que un proceso político idealmente democrático responda a los gustos y preferencias individuales, este mecanismo de negociación implícito reduce el poder coercitivo que pudiera poseer cualquier grupo o fracción de la sociedad.

La teoría indica que, gracias al mismo, los deseos de los grupos minoritarios se tendrán en cuenta ignorarlos impondría un costo real a los funcionarios en este proceso de negociación ideal.

En el análisis del proceso de toma de decisiones sobre el gasto público es importante tener presente el mecanismo de negociación implícito en el «*modelo del funcionario egoísta*», si opera adecuadamente, cumple en el proceso de decisión pública un cometido análogo al que desempeña el sistema de mercado en la economía privada.

Se restringen los intereses privados mediante la imposición de un costo cuando se perjudica a terceros, se provee al proceso del gasto público un mecanismo similar a la «*mano invisible*» de Adam Smith para la economía competitiva de mercado.

Pero si su funcionamiento es imperfecto es decir, si los costos y beneficios que experimentan ciertos grupos o individuos no se reflejan en el proceso de negociación, no se satisface el interés, público, estas imperfecciones provocan, en el sector público la toma de decisiones indeseables, del mismo modo como las fallas del mercado determinan su mala asignación de recursos, despilfarro y decisiones no óptimas.

2.6.- EL ANÁLISIS COSTO/BENEFICIO

Una vez aceptada la importancia del análisis económico para la toma de decisiones eficaces de gasto público, es necesario el estudio de algunos de los conceptos e ideas utilizados para evaluar el gasto público, por lo tanto, hay que emplear una técnica muy elemental para la evaluación del gasto público: el análisis beneficio/costo.

Considerado de un modo general, el análisis beneficio/costo significa enfrentar cada medida propuesta con la pregunta: **«Las ganancias obtenidas por las personas, ¿superan a los sacrificios que de ellas se requieren?»**, si la respuesta es afirmativa la medida debe ser aceptada; en caso contrario, no favorece el interés público.

1.- El análisis beneficio/costo es un instrumento para el funcionario encargado de tomar las decisiones; su papel es brindar información sobre los efectos económicos de decisiones alternativas del gasto público, y ayudar al funcionario en la búsqueda del conjunto de alternativas que generan el máximo beneficio neto.

Al centrar la discusión en los beneficios y costos económicos de las alternativas, este tipo de análisis perfecciona el proceso de toma de decisiones, se descubren pérdidas y ganancias que de otro modo podrían ser ignoradas por el mecanismo de negociación, y alienta a los funcionarios a emprender una búsqueda exhaustiva de los medios para alcanzar un objetivo.

2. En el análisis formal de beneficios y costos se emplean valores sociales que son descubiertos atendiendo a los precios observados en los mercados privados, cuando los mercados del sector privado son imperfectos, los precios observados deben ajustarse. Como se atiende a los valores que los mercados generan (o generarían), los juicios valorativos del analista se reducen al mínimo.

3. El análisis formal de beneficios y costos ayuda en las decisiones sobre dimensión y plan, y en la elección entre programas alternativos cuando el presupuesto es limitado, como estas decisiones son independientes y, además, a menudo son también los beneficios de los proyectos alternativos, el cálculo formal de beneficios y costos debe basarse en un análisis sistemático y en modelos que expliciten todas las relaciones e interdependencias pertinentes.

4. Es esencial que el criterio beneficio/costo (beneficio neto máximo) se adopte para lograr la eficiencia económica en las decisiones sobre gasto público, este criterio supone que la obtención del máximo valor del producto para los recursos empleados es un importante objetivo social.

Formalmente, no se ocupa de otras cuestiones que son de significación social (la distribución del producto y de los costos entre los distintos grupos y personas, el movimiento de individuos entre las diferentes localidades, la alteración de valores muy arraigados, la tasa de crecimiento demográfico, etc.).

Puesto que el análisis beneficio/costo guía las decisiones del sector público por medio de la comparación del valor en dólares de los insumos y productos, aquellos otros objetivos que no pueden evaluarse en dólares no son introducidos en él, no obstante, el funcionario debe definir dichos objetivos del modo más explícito posible, y asegurar que se incluyan en el proceso de decisión.

2.7.- VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA DEUDA NACIONAL

La falta de fundamento de algunas de las aseveraciones relacionadas con la deuda nacional no implica que su existencia carezca de reales ventajas o desventajas sociales, es necesario hacer un breve estudio de algunos de estos efectos económicos reales que afectan a nuestro país.

1. VENTAJAS

Una de las ventajas más importante de la existencia de la deuda nacional es que esta proporciona un medio flexible para adaptar los déficit y los superávit presupuestarios como puede verse en un estudio macroeconómico, el uso flexible de los ingresos y de los gastos federales (y de la relación entre ambos: déficit o superávit) es esencial para el mantenimiento de una economía estable y con pleno empleo.

El nivel del PNB se relaciona con el gasto público y son los impuestos merced al efecto de estos sobre el nivel de la demanda global, estas dos variables presupuestarias se convierten en instrumentos de política económica que pueden modificarse a fin de mantener el PNB lo suficientemente alto como para asegurar el pleno empleo, y lo suficientemente bajo como para evitar las presiones inflacionarias.

La demanda de la economía es el gasto total en productos finales de todos los grupos consumidores, empresas, Estado y compradores extranjeros, cuando la demanda global iguala a la capacidad de la oferta, los recursos están plenamente empleados y la producción corresponde a la potencialidad de la economía, si la demanda global es menor que la capacidad de la oferta, parte de los bienes que la economía es capaz de producir no se generarán, y algunos recursos quedarán ociosos.

Por el contrario, una demanda excesiva demasiado gasto con relación al producto potencial originará presiones inflacionarias sobre precios y costos. **El objetivo básico de las disposiciones en materia de impuestos y gastos es contribuir a asegurar una correspondencia entre la demanda y el potencial productivo.**

Por otro lado, el superávit presupuestario, es decir, una reducción de la deuda, a la inversa, cuando la economía opera a un nivel inferior al de pleno empleo, la consigna ha de ser aumentar el gasto estatal y reducir los impuestos, lo que entraña un déficit del presupuesto y un incremento de la deuda pública.

Por lo tanto, la cuestión es clara: la existencia de una deuda pública es como una esponja que absorbe fondos cuando se necesita un superávit presupuestario, y los libera cuando se requiere un déficit, se permite una política fiscal flexible, compuesta por superávit deliberados cuando la economía está recalentada, y por déficit destinados a estimular una economía con recursos ociosos.

2. DESVENTAJAS

Pueden generarse costos sociales si la recaudación de impuestos para cubrir los intereses afecta adversamente la disposición (o incentivo) de las personas a trabajar, ahorrar e invertir, aún cuando el efecto de los impuestos sobre los incentivos puede operar en cualquiera de las dos direcciones, la posibilidad clara de que los impuestos destinados a cubrir los intereses de la deuda nacional entrañen una pérdida real de producto no debe ser ignorada.

La deuda nacional y su obligado servicio pueden también imponer costos a la sociedad a través del otro aspecto del presupuesto: el gasto, la sociedad puede verse limitada en el uso de los ingresos provenientes de los impuestos en cuanto a lograr objetivos sociales productivos y deseables, a causa de la inevitable partida que se destina a los intereses de la deuda.

Algunos pueden sostener que todo lo que restrinja el monto del presupuesto federal es ventajoso, no así quienes mantienen un punto de vista económico, si es preciso renunciar a gastos productivos y convenientes en el sector público a causa del efecto restrictivo de aquella partida, la sociedad experimenta un costo social real.

Limitaciones arbitrarias del monto del presupuesto, sumadas a ese gasto inevitable, pueden significar para la sociedad la pérdida de los beneficios netos de gastos públicos provechosos, así mismo, otro aspecto importante de la deuda nacional se relaciona con su efecto sobre la equidad, es decir, sobre la distribución del ingreso nacional, si interesa la distribución del ingreso de la sociedad, puede preocupar también el patrón de recaudación y desembolso de los varios miles de millones de pesos pagados anualmente en concepto de intereses.

Si la distribución de los impuestos recaudados entre personas de distintos niveles sociales y de ingreso fuera idéntica a la distribución de los pagos por intereses, no existiría

problema, la presencia de la deuda y de los servicios de intereses carecería de efectos netos sobre la distribución del ingreso de la sociedad una vez deducidos los impuestos.

En realidad, pareciera que impuestos y pagos por tal concepto no se neutralizan recíprocamente de esta forma, el sistema impositivo federal recauda el grueso de sus rentas entre las personas que se encuentran en las categorías de ingreso «*media*» y «*media-alta*», los intereses se distribuyen entre las categorías de ingreso en proporción a cómo están distribuidos los bonos del gobierno de Estados Unidos.

Es probable que el servicio de los intereses de la deuda pública transfiera ingresos desde las personas de ingresos más bajos a las categorías más elevadas, el efecto combinado impuesto/gasto tiende a volver más desigual la distribución del ingreso.

CAPÍTULO III "HACIENDA PÚBLICA"

"La posesión de la salud es como la de la hacienda, que se goza gastándola, y si no se gasta, no se goza."

Francisco de Quevedo y Villegas

Después de hacer un breve análisis de todo lo que implican las finanzas y gasto público por parte del Gobierno, y como éstos inciden en la economía de los gobernados, a continuación se señalan conceptos básicos y singularidades de la ciencia de la "Hacienda Pública".

3.1.- DEFINICIÓN.- Para el prestigiado tratadista MAURICE DUVERGER, la Hacienda Pública, dentro de la definición clásica, es la **"ciencia de los medios por los que el Estado procura y recursos necesarios para la cobertura de los gastos públicos, mediante el reparto entre los individuos de las cargas resultantes"**; en la concepción moderna nos advierte que la noción de Hacienda Pública podría ser menos precisa, pudiéndose definir como que estudia la actividad del Estado cuando utiliza medidas especiales, llamadas medidas financieras: gastos: tasas, impuestos, empréstitos, medidas monetarias, presupuestos, etc²⁹.

La Hacienda pública, por el contrario, parte de un plan de gastos dado, y las autoridades ajustan sus ingresos por medio de impuestos u otros recursos, de forma que nivelen el gasto, hay, naturalmente, un límite máximo a la cantidad que las autoridades públicas pueden gastar, fijado por la cantidad que es necesario dejar a los ciudadanos para su sustentación; dentro de este límite de capacidad impositiva se encuentra otro, fijado por la proporción de ingresos que la gente está dispuesta a dedicar a la satisfacción de las necesidades colectivas; pero esto, en una democracia, es materia de discusión y persuasión.

La Hacienda pública está estrechamente relacionada con la política o arte de gobernar, esto debe por necesidad ser así, ya que la Hacienda pública está directamente relacionada con la actividad de los organismos gubernamentales.

Por tanto, la ordenación apropiada de las finanzas de un país es un aspecto del Gobierno y, en realidad, un aspecto que no puede ser estudiado con éxito aisladamente, en efecto, la organización política total es importante para la comprensión de la Hacienda pública.

²⁹ Finanzas Públicas, Jacinto Faya Huesca, Ed. Porrúa, México, 1998.

El hecho de que existan autoridades públicas para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos coloca a la Hacienda pública firmemente en el campo de la economía, esto implica que su estudio presupone conocer el funcionamiento del sistema económico, es más claro aún que debe pertenecer al campo de la economía aplicada y no al de la economía pura la Hacienda pública es un arte que se conecta con problemas de hecho.

Toda vez que el gasto, y no los ingresos, es el factor rector en la Hacienda pública, es lo más lógico tomar como punto de partida el estado de gastos de la Contabilidad, claramente la relación de la Hacienda pública con las otras materias incluidas de ordinario en la economía exige una consideración muy cuidadosa.

Las funciones de los economistas para con la sociedad abarcan dos servicios completamente diversos, en primer lugar, deben ser capaces de analizar la actuación del sistema; en segundo término, sobre la base de su análisis, han de poder ofrecer recursos de mejoramiento, así, la disciplina de la economía puede dividirse en dos distintos procesos.

De un lado, existe lo que llamamos el sector positivo, cuya tarea es describir las instituciones económicas de la sociedad (por ejemplo, la organización de la industria) y analizar la conexión causal de las reacciones de estas instituciones con los estímulos económicos y no económicos, esta parte de la disciplina económica puede considerarse como su anatomía y fisiología.

En segundo lugar, está el sector normativo, cuya tarea no es sólo la de determinar los correctos criterios de política, sino también, sobre la base de estos criterios, proporcionar un método para seleccionar el mejor entre un posible número de fines económicos, o, en otros casos, el camino económicamente mejor para conseguir un fin dado, no económico, la Hacienda pública, por ser una parte del estudio general de la economía, posee asimismo un lado positivo y otro normativo, pero tiene características especiales debido al campo de actividad de la técnica financiera.

Una parte de la Hacienda pública positiva está relacionada con la descripción y análisis del mecanismo del gasto público del establecimiento y recaudación de los ingresos. Es necesario el conocimiento de las partes de este mecanismo para entender su actuación; por ejemplo, el camino en que una pieza determinada de la política fiscal un nuevo tipo de gastos, o un cambio impositivo afectará a la economía.

Diferencias en los sistemas constitucionales o administrativos de cada nación pueden, establecer grandes discrepancias en el significado de los impuestos, o en los medios utilizables para la dirección general de la política fiscal.

Una segunda parte, y la más fundamental de la Hacienda pública positiva, consiste en el análisis del proceso efectivo por el que los impuestos (o los subsidios y transferencias, que son meros impuestos negativos) de tipos determinados, operan a través del sistema económico.

Este análisis es necesario para descubrir las consecuencias económicas de las modificaciones fiscales, y sólo si se ha seguido cuidadosamente el proceso será posible juzgar los méritos relativos de los medios a elegir para alcanzar una finalidad concreta, seleccionando entonces el método óptimo, a éste análisis se le llama "*teoría de la imposición o incidencia del impuesto*", aunque también se relaciona con ciertos tipos de gastos.

Debe indicarse que es en esencia un proceso único, hecho familiar por el análisis económico general, en el sentido de que al estudiar los efectos de un cambio fiscal determinado, se dejan aparte los cambios en la estructura económica que no sean debidos a él directa o indirectamente.

La tercera y última parte de la Hacienda pública positiva consiste en el análisis de los efectos combinados del sistema conjunto de Hacienda pública sobre la renta nacional: abarca la política fiscal de las entidades públicas en los ámbitos del gasto corriente, inversión, imposición y empréstito, éste análisis es claramente fundamento esencial para una política sistemática de la actividad económica y para la dirección de la política social; pero el conocimiento de la teoría de la incidencia del impuesto es requisito igualmente necesario a fin de que los medios elegidos para llevar a cabo un alto nivel de actividad puedan ser satisfactorios también desde otros puntos de vista.

Se puede ver que la teoría de la incidencia del impuesto corresponde, en el campo de la Hacienda pública, a la teoría de la empresa o industria en el análisis económico general; en tanto que la teoría de la Hacienda pública en la economía nacional se relaciona con la teoría económica general de la actividad industrial.

3.2.- LA ELECCIÓN DE POLÍTICA

El lado positivo de la Hacienda pública, sin embargo, no puede separarse sistemáticamente del aspecto normativo, el análisis de la acción de los impuestos o de los gastos no es un fin en sí mismo, sino solamente un paso en el camino de seleccionar la mejor política, desde el punto de vista normativo, la Hacienda pública se muestra a sí misma como una mera sección de la economía.

De la misma forma en que la Hacienda pública positiva se relaciona con una parte determinada del análisis económico sobre todo con los efectos de las actividades financieras de la autoridad pública, así la Hacienda pública normativa se relaciona con los juicios determinados de política económica, los establecidos o que pueden implantarse por

programas de gastos o de recaudación de ingresos, las finalidades que se persiguen de esta manera no pueden diferir en ningún caso de las intentadas por otros tipos de política económica, y se consiguen mejor por medios distintos de la Hacienda pública.

La política que adopta una nación como la que se refleja en el programa financiero anual, se compone de un número de medidas, algunas de ellas tienen una base extraeconómica, legal o psicológica por ejemplo, el deseo de igualdad jurídica satisfecho por el segundo precepto de Adam Smith, o las medidas para asegurar la libertad religiosa.

Aun así, la mayor parte de la política está relacionada con la satisfacción de necesidades, que son análogas en especie a las satisfechas a través del mecanismo del mercado; en este sentido son necesidades económicas individuales, aunque puedan ser más convenientemente satisfechas por una acción colectiva.

Cuando aumenta el campo perteneciente a los sectores públicos, la proporción de gastos e ingresos públicos, y, por tanto, de política fiscal, que se dedica a estos fines económicos, aumenta también, ya que las necesidades extraeconómicas capaces de ser satisfechas por la acción estatal son necesariamente más limitadas que las necesidades económicas.

De aquí que, cuando el sector público aumenta, llega a ser una necesidad creciente de la política basar se en unos criterios firmes y concretos a los que se puedan referir todos los esquemas sin un objetivo definido, la nave de la política navega sin piloto a merced de las corrientes de los intereses particulares que la llevan a la deriva.

En tal situación no sólo es imposible trazar un programa satisfactorio de las cosas que se deben o no se deben emprender por los organismos públicos; lo es igualmente el establecimiento de prelaciones en un sistema racional entre políticas alternativas, cualquiera de las cuales puede elegirse como deseable, pero que no se pueden implantar a un tiempo por no ser suficientes los recursos económicos.

Lógicamente ha de ser posible encontrar y formular tales criterios objetivos para toda aquella parte de la política que se relaciona con la satisfacción de las necesidades económicas por la gestión pública, con la expansión creciente del sector público este problema es de urgente importancia; pero, por desgracia, ha merecido escasa atención, a fin de que nuestro análisis no quede flotando en el aire, sino que sirva para sentar conclusiones definitivas, no hay que soslayar el intento de definir los criterios de política.

Hay que recalcar que la última finalidad de la política es la satisfacción de necesidades, un primer punto es afirmar que los medios para la satisfacción de las necesidades/producción que deben alcanzar el máximo.

Si la producción, con un volumen dado de recursos, no se lleva al máximo, aunque el producto se distribuya, la satisfacción será menor de la que podría o debería haber sido, hacer máxima la producción, el óptimo de producción, está relacionado con la distribución de los recursos; el requisito para que la producción alcance el máximo es que con un sistema dado de recursos, resulte imposible, por medio de una nueva distribución de factor es, incrementar la producción de un bien sin disminuir la de otro.

En una comunidad desarrollada, los aspectos económicos requieren una gran parte del campo de la política, el arte de la Hacienda pública toma, por ello, un puesto al lado de los otros medios de implantar la política/control directo por racionamiento, dirigismo o conscripción), por una parte, y por la otra, control indirecto de la producción y del consumo privados por medio de la política monetaria.

Estos tres métodos de implantar la política: la Hacienda pública, el control directo y la dirección monetaria están estrechamente unidos entre sí, en la práctica, frecuentemente se desarrollan para suplementarse o fundamentarse recíprocamente, como cuando en tiempo de guerra los subsidios se ayudaban con el racionamiento, la conexión entre la Hacienda pública y la política monetaria es particularmente estrecha, ya que ambas se basan en instituciones monetarias, especialmente en el mercado de capital de aquí que es especialmente necesario que las medidas monetarias y fiscales se complementen y que no estén en conflicto.

A pesar de esta estrecha relación, la finalidad de los dos métodos de implantar la política es totalmente distinta: para la política monetaria la influencia sobre el mercado de capital y sobre las instituciones monetarias es su finalidad, en tanto que para la Hacienda pública es el resultado.

De estos tres métodos de implantar una política, la Hacienda pública parece ser el más poderoso y generalmente utilizado, cuando es fácil aplicarlo adecuadamente. Por una parte, en tiempos normales, el alcance del control directo no puede ser grande, sin peligro de infringir las libertades esenciales; por otra parte, la política financiera tiene la ventaja sobre la política monetaria en que puede aplicarse precisamente en el momento en que se requiera el estímulo o la presión, en tanto que la política monetaria va inevitablemente actuando sobre toda la economía indiscriminadamente.

Más aún, cuando la política monetaria sólo puede actuar con efectos indirectos, la política fiscal puede dirigirse a voluntad, bien a la producción directa de satisfacción, bien a su producción indirecta, a través del estímulo o control de la producción del sector privado.

Por ello la adopción de métodos particulares de recaudar ingresos puede por sí misma conducir a una expansión de renta per cápita (por ejemplo, fomentando la eficiencia industrial) o a un mejor cálculo de preferencias en el mercado, verbigracia, llevando a los precios más cerca de los costes marginales; en tanto que, al mismo tiempo, los gastos de los

ingresos promueven un progreso hacia el óptimo de utilidad a través de una mejor vivienda o educación.

Aunque sólo el moderno desarrollo del análisis económico es el que capacita en la actualidad para formular los criterios de política con precisión, en una forma tosca puede demostrarse que estaban presentes en los espíritus de los forjadores de la política fiscal británica a partir del siglo XVII, desde que el Parlamento consiguió por fin el control total de los ingresos.

Sin embargo, es hasta el siglo XIX, que la consecución de los óptimos se dirigió casi totalmente desde el lado del impuesto, esto era inevitable, ya que la mayor parte del ingreso se requería para la satisfacción de las necesidades fundamentales (no económicas) a comunidad, que tienen prelación sobre todas las otras necesidades.

Algunos autores han dado definiciones similares como **RICHARD MUSGRAVE** han dicho que *"al conjunto de problemas que se centran en torno al proceso ingreso/gasto del Estado se le denomina tradicionalmente hacienda pública"*, refiriéndose por tales problemas principalmente a la asignación de recursos, la distribución de la renta, el pleno empleo, la estabilidad del nivel de precios, y el desarrollo.³⁰

Por su parte, **HAROLD M. GROVES** ha puntualizado que el campo de investigación de la Hacienda Pública es el de estudiar *"los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales y locales"*, así como que dicho estudio comprende fundamentalmente cuatro divisiones: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto", por ejemplo, la administración y política fiscal.

Diversos autores, al definir el concepto de Hacienda Pública y al tratar de enmarcar su contenido, han enfatizado con mayor insistencia la actividad financiera del Estado en relación al ingreso y los gastos públicos, algunos otros se han interesado más en los empréstitos o en la moneda y, para muchos, la Hacienda Pública es el gran marco de la actividad financiera estatal que comprende la totalidad de las medidas y las políticas financieras y económicas de que el Estado dispone para cumplir con sus fines.

De entre las múltiples y variadas funciones del Estado algunas son demasiado complejas pero indispensables para la consecución de sus fines, el Estado no sólo está orientado al cumplimiento de sus leyes fundamentales y de sus objetivos políticos más trascendentes; también dirige su actividad diaria hacia grandes objetivos y metas sociales y económicas.

³⁰ Finanzas Públicas, Jacinto Faya Huesca, Ed. Porrúa, México, 1998, pág. 79

La selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado, que constituyen precisamente la actividad financiera, con la palabra "financiero" se designa generalmente a todo lo concerniente a la Hacienda Pública.

La gran mayoría de los tratadistas aceptan que las anteriores funciones corresponden necesaria y naturalmente al Estado, el autor **SÁINZ DE BUJANDA**, por ejemplo, sostiene que *"la facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden, ab origine, al ente público"*.

En lo que no hay unanimidad sino, por el contrario, mucha discrepancia, es en la naturaleza de la actividad financiera estatal, en un primer término, se puede afirmar que es propio de esta actividad todo lo relativo a los ingresos públicos, ya sea que provengan de impuestos, productos, derechos y aprovechamientos, por el cobro de los servicios públicos o por la venta de bienes producidos por el Estado, también aquí se puede incluir a los créditos obtenidos internamente y los obtenidos de otros países; la emisión de dinero es, asimismo parte de los ingresos públicos.

En segundo término, la actividad financiera incluye además todo tipo de gasto que realiza el Estado, siendo indistinto que sea una erogación para el sostenimiento de la Administración y de los servicios públicos, o una inversión física o financiera.

Quedan también dentro de este rubro las erogaciones destinadas a los pagos de intereses y capital de la deuda pública, por otra parte, **INGROSSO** opina que es propio de la actividad financiera tanto la conservación de los bienes como los ingresos y los gastos.

GIULIANI FONROUGE afirma que, si bien la actividad financiera del Estado es de contenido económico, el sujeto que la realiza es de naturaleza política, por lo que dicha actividad participa de esa naturaleza también, algunos autores, como **MASCI**, opinan que la actividad financiera del Estado presenta dos momentos: uno, de contenido político y, otro, de contenido económico, predominando éste último.

Otros autores, como **GRIZIOTTI**, señalan que la actividad financiera pública responde a un solo tipo de contenido, pero con aspectos distintos, la actividad financiera del Estado se distingue primordialmente por su naturaleza y contenido substancialmente diferentes a los de la actividad realizada por los particulares, muchos de los principios de la ciencia de las finanzas y de la administración son aplicables tanto a los particulares como a los entes públicos, pero la actividad financiera del Estado se aleja definitivamente de los principios que conforman la actividad financiera de los particulares, las finanzas públicas tienen como sujeto al Estado y, por lo tanto toda su actividad está regulada por normas,

reglamentos y disposiciones a través de las cuales el mismo Estado establece para regular los postulados financieros del Estado son mandatos obligatorios dejando un escaso margen a las excepciones de discrecionalidad que los propios ordenamientos legales contemplan.

Aún en el caso de los Estados formal y realmente ***Democráticos***, su actividad financiera dista mucho de asemejarse a la de los particulares, ésta última tiende a la satisfacción de intereses privados; aquélla, siempre a la satisfacción de intereses públicos.

En la actividad financiera privada la libertad de elección es la regla; en la estatal, el marco que rige siempre es el interés público, las leyes y los programas trazados previamente por los gobernantes, fundamentalmente la ciencia de las finanzas públicas se ocupa como dice ***GRIZIOTTI*** de *"los principios de la distribución de los gastos públicos e indica las condiciones de su aplicación"*, en cambio, la política financiera se encarga de estudiar los fines que en esta materia persigue el Estado y los medios de que se vale para su obtención.

Para el tratadista ***HAROLD M. GROVES***, es mucho lo que abarcan *"las raíces de la política financiera"*, en primer lugar están sus concordancias con las ciencias políticas, siendo notorias por *"la relación recíproca entre la imposición de tributos y el ejercicio del sufragio"*, ésta relación ocurre cuando los representantes de los votantes aprueban o rechazan algún impuesto.

La actividad financiera del Estado incide en el público, lo cual significa al decir de ***GROVES*** que *"muchos de sus problemas dependen de la conducta humana"*, de donde se puede desprender que en la práctica existe una relación entre la Hacienda Pública y la psicología, asimismo, como sostienen los pensadores clásicos, los impuestos implican un asunto de justicia y equidad, esto significa que la ética está directamente relacionada con la teoría impositiva, razón por la que el Estado tendrá que respaldar ampliamente su política financiera siguiendo los postulados éticos más rigurosos.

Por diversas razones la Hacienda Pública tiene también una estrecha relación con la contabilidad, prueba de ello son las técnicas contables empleadas en materia de presupuesto, cuenta pública, contabilidad de las empresas públicas, igualmente se entrelaza con el Derecho, tanto público como privado.

La totalidad de los actos hacendarios tienen que estar supeditados a normas jurídicas con el fin de dotar de legalidad a las actividades que el Estado realiza en materia hacendaria. Las normas impositivas tendrán que respetar estrictamente las disposiciones constitucionales y los derechos particulares de los habitantes.

La existencia de normas procedimentales para el cobro de los impuestos y de normas destinadas a la defensa de los particulares frente al Estado como recaudador se

debe al cumplimiento de disposiciones legales del sistema jurídico particular de cada país.

La Hacienda Pública guarda una estrecha relación con la economía, desde el momento en que ésta trata de la administración de recursos limitados para la satisfacción de las necesidades humanas, los asuntos que se refieren a la imposición de tributos y los efectos del gasto público constituyen una parte esencial de la economía, en determinadas circunstancias los mecanismos que el Estado utiliza para corregir la economía de un país son propios de la Hacienda Pública; por ejemplo, las políticas de ingreso, de gasto, de crédito, etc.

Nadie puede negar que estos mecanismos hacendarios sean temas fundamentales de la economía de un país, a manera de ilustración, que la teoría del ingreso nacional, siendo un tema de la Hacienda Pública, ha formado parte de uno de los campos de estudio más importantes de la economía.

Desde un principio la teoría y práctica de la Hacienda Pública centraron especialmente la atención en la tarea del Estado de adquirir los medios financieros necesarios para la comunidad, aunque hay también que destacar que la utilización de esos medios, es decir, la aplicación de los recursos obtenidos por las cargas tributarias, es a su vez tema central de la Hacienda Pública.

Las finanzas públicas tienen características diferentes según sea el grado de relación que guarden con el sector privado de la economía nacional, o según sea el sistema político en el que aquéllas se fundamentan, una Hacienda Pública que opere en una economía de mercado descentralizada conduce siempre a un sistema de economía mixta, como en los países occidentales.

En este caso el Estado requiere de ingresos para cubrir las necesidades de la comunidad y para orientar de alguna manera la economía nacional, ésta orientación la lleva a cabo en base a las sustracciones de rentas de los particulares por medio de los impuestos aceptados por la soberanía nacional; en igual forma, la utilización de los recursos financieros recaudados se encuentra consignada en forma expresa en un presupuesto público aprobado por el Estado.

Caso contrario sucede en las economías de administración centralizada de los países socialistas, donde la Hacienda Pública es parte integral de un plan general del Estado para organizar y centralizar las actividades económicas de la nación.

En cuanto a las teorías en torno a la actividad financiera estatal, la que nos interesa en el presente estudio es la teoría económica de la actividad financiera del Estado que GRIZIOTTI pretendió estructurar un concepto más integral que las finanzas públicas habiéndole otorgado predominio al menos en los campos económicos y sociológico,

ya que el Estado es por esencia un sujeto de contenido y naturaleza políticas, lo son también, en consecuencia, los medios que utiliza el Estado para su actividad financiera.

En este sentido, **FONROUGE** alega que no es exacto que la actividad financiera sea exclusivamente de naturaleza política ya que si bien no debe prescindirse de las fuerzas económicas ni de las fuerzas altruistas y de las fuerzas morales o de otra especie, sí debe admitirse el predominio del elemento político.

FONROUGE a diferencia de quienes (**PAPI**, **ARENO** y otros) no desconocen lo político/jurídico, pero lo absorben o sumergen en lo económico; o quienes (**PARETO** y sus seguidores) atribuyen primordial importancia al elemento social; **GRIZIOTTI** considera que la "loable preocupación de hallar en la economía un límite a los hechos financieros", no se ajusta a la realidad, que día a día muestra el predominio de las directivas políticas condicionantes de la actividad financiera, naturalmente que esto puede conducir al absolutismo estatal y a la ciega admisión de los regímenes dictatoriales³¹."

En éste sentido podemos afirmar que la actividad económica del Estado tiene naturaleza política; pero calificada por principios sociales que predominan en todo Estado y en todas las épocas, de lo que se puede establecer a manera de conclusión, es que no es posible admitir que la actividad financiera del Estado pueda estudiarse desde un punto de vista estrictamente unilateral, los tratadistas italianos, por cierto los más destacados mundialmente en este terreno, han puntualizado las ventajas y los inconvenientes de adoptar una sola teoría como solución al estudio y a la práctica de la actividad financiera del Estado, estos mismos tratadistas han elaborado brillantes doctrinas que contemplan elementos de las teorías mencionadas; algunos de ellos señalan que, según ciertos porqués y circunstancias, en un momento determinado predomina un elemento sobre otro.

Se puede concluir que definitivamente la actividad financiera del Estado es de contenido fundamentalmente económico, pero es innegable la extraordinaria importancia de los derroteros políticos y de los elementos sociológicos que se dan en cada país, por ello, es posible estudiar la actividad financiera desde distintos ángulos de vista, ya que en la práctica inciden tanto el elemento político como el económico y el sociológico.

La importancia que adquiere algunos de ellos depende del país, la estructura económica, la composición social, la conformación política, etc., asimismo, se puede asegurar que la actividad financiera del Estado incluye elementos políticos, económicos, técnicos y jurídicos, los tres primeros son parte de la ciencia de las finanzas y el último del Derecho financiero.

³¹ *Finanzas Públicas*, Jacinto Faya Huesca, Ed. Porrúa, México, 1998.

Uno de los problemas más importantes que se le ha planteado a la ciencia de las finanzas es el relativo a la de naturaleza económica y social de las decisiones políticas, es decir, en la consecución de fines extrafiscales.

Este problema se presenta la ciencia política cuando algún sector pretendía la intervención decisiva del Estado en los asuntos económicos y sociales, a la vez que otro sector luchaba porque el Estado no interviniera en los procesos de desarrollo socioeconómico, si el Estado intervenía en la formulación y ejecución de las políticas económicas y sociales, la ciencia de las finanzas públicas adoptaba una participación activa y dinámica en estas cuestiones'.

Si por el contrario, el Estado se mantenía al margen del desarrollo, permitiendo la absoluta libertad de los particulares, la ciencia de las finanzas adoptaba un carácter pasivo y estático.

La ciencia de las finanzas es necesariamente neutral, porque toda ciencia tiende exclusivamente al conocimiento y no a la realización de un apriorismo de cualquier naturaleza que fuere, ya que el terreno de las decisiones políticas es materia exclusiva de los políticos y no de los expertos de las finanzas públicas.

Una vez que el Estado ha elegido los fines políticos y sentado los fundamentos y las bases de la intervención estatal en la economía, la ciencia de las finanzas públicas desempeña un papel primordial en la realización de las funciones del Estado, sin embargo, es necesario señalar que la conformación política de un Estado y la selección de sus fines no corresponden a la ciencia de las finanzas públicas.

La columna vertebral de la planificación es la elaboración y ejecución de un plan económico por parte del Estado, como base esencial para la realización de los fines propuestos, este plan expresa la política general del Estado y determina, como señala ANGELOPOULOS, los objetivos a alcanzar en determinado plazo y los medios a emplearse al efecto.

Se conocen tres formas para implementar las políticas de planificación, según **FON ROUGE**:

- 1) La planificación integral o planificación totalitaria, en la cual todos los medios materiales y humanos pasan a disposición del Estado (Rusia soviética)
- 2) La planificación liberal, en que no hay coordinación del conjunto de las actividades nacionales sino elaboración de ciertas directivas para la política económica y social (Estados Unidos y Holanda)

3) La planificación democrática, que coordina todos los elementos de la Nación (sector público, sector controlado y sector libre) pero sin llegar a la rigidez del sistema totalitario (Gran Bretaña y Noruega se orientan en esta dirección).

MYRDAL sostiene que el sistema de planificación se impone como política a los países insuficientemente desarrollados y, aunque haya sido un éxito total en las democracias industrialmente adelantadas, aparece como imprescindible para las naciones subdesarrolladas.

Para dicho economista, una considerable planificación central y una dirección del Estado es muy compatible con la democracia y con una sociedad libre, y no existe, a su saber, algún ejemplo en la historia de una democracia que se haya destruido por exceso de planificación y de intervención estatal; en cambio, pueden encontrarse ejemplos del caso contrario.

Una gran cantidad de autores de reconocido prestigio han argumentado la absoluta compatibilidad del intervencionismo estatal con los principios democráticos, **FONROUGE** aduce que las finanzas públicas modernas han sido influenciadas por circunstancias económicas y sociales, habiendo cambios fundamentales en los fines y medios técnicos para lograrlos, que pueden resumirse de la siguiente forma:

- 1) El presupuesto sufre la acción de la economía y, a la vez, influye sobre ésta; se abandona la mística del equilibrio anual y se procura un equilibrio económico (presupuestos cíclicos);
- 2) El gasto público no constituye un simple medio para atender los servicios públicos; también debe cumplir funciones económicas, fomentando el incremento del poder adquisitivo;
- 3) El impuesto tiene finalidades extra fiscales y debe actuar positivamente como elemento regulador y redistribuidor (cercenamiento de ciertas rentas: absorción del ahorro; estímulo industrial, etc.);
- 4) El empréstito ya no es un recurso "extraordinario", puede ser empleado normalmente y utilizado en sus efectos sobre el mercado de capitales;
- 5) Creación de moneda en condiciones y circunstancias especiales, con fines transitorios.
- 6) Hay que destacar la gran importancia del empleo de las finanzas públicas con fines de regulación económica o social.

3.3.- LOS INGRESOS PÚBLICOS: DERECHOS, CUOTAS E IMPUESTOS

Los países occidentales que han adoptado políticas de intervención en los procesos económicos, sin llegar a una planificación total o absoluta, se han inclinado por la ley de los crecientes gastos públicos, en estos estados intervencionistas, como es el caso concreto de México, la política y la estructura de los ingresos públicos y todas las herramientas y técnicas de la Hacienda Pública han sido, como dijo **WAGNER**: *"determinados por el alcance y el tipo de las respectivas tareas y actividades del Estado"*.

Los antiguos ingresos de la Hacienda Pública feudal, desde hace mucho tiempo, han perdido casi toda su importancia en relación a los nuevos ingresos de la Hacienda Pública Moderna, también han perdido importancia los derechos y las cuotas, los primeros son ingresos que se recaudan como si fueran un impuesto de uso o una especie de precio, o como si fueran un derecho de administración que reviste la fuerza de un impuesto, de acuerdo con los servicios públicos que se han utilizado.

Dentro de esta perspectiva, las cuotas son vistas como auténticas contribuciones, por medio de las cuales se distribuyen por adelantado los gastos de las instalaciones estatales o, en su caso, entre aquéllos que se hayan beneficiado, tanto en los derechos como en las cuotas se trata de evocar la idea de un *"principio de indemnización"* y de un *"principio de utilidad"*, es decir, de una relación entre los servicios públicos y la contrapartida de los servicios privados.

En las Haciendas Públicas de los países más avanzados, los derechos y las cuotas guardan una importancia menor en relación a los impuestos, que son establecidos en leyes con absoluto carácter obligatorio y como expresión política económica general en su conjunto, en este sentido la deuda pública constituye una herramienta poderosa para regular la política económica y financiera del Estado, siendo además un sólido instrumento de financiación para el desarrollo económico y social.

La mayoría de los países occidentales han abandonado las viejas ideas de la deuda pública preconizaba la escuela liberal, acudiendo cada vez más a los recursos del exterior para financiar los gastos de administración y los gastos sociales, y para impulsar grandes proyectos tendientes a aumentar la producción y la productividad, asimismo, la deuda pública es utilizada como una medida eficaz para orientar la economía según los planes nacionales de desarrollo económico y social.

Los recursos externos no sólo son útiles para la satisfacción de necesidades internas, también lo son fundamentalmente, para vigorizar los instrumentos de desarrollo y hacer posible la formulación y ejecución de auténticos planes nacionales de la economía, por todo ello, la deuda pública es un instrumento de la política financiera y económica para regular y ordenar la economía de un país en su conjunto.

Toda instrumentalización de modalidades impositivas requiere de antemano de un diagnóstico y un pronóstico de la coyuntura económica, no obstante la calidad del diagnóstico y del pronóstico, existen obstáculos muy serios, como la falta de flexibilidad política y administrativa de las leyes fiscales y los sistemas recaudatorios.

La adecuación de todos estos factores depende el éxito de la política tributaria como instrumento de la expansión económica, de la ordenación de la economía y de la redistribución de la riqueza, las políticas sensatas e inteligentes de las finanzas públicas requieren de una gran dosis de sentido común, previsión, cuidado, sentido histórico y criterio.

Los Estados intervencionistas de los países occidentales han recurrido a la deuda pública en épocas de depresión económica con el fin de estabilizar la demanda general mediante un aumento de los recursos financieros en las economías pública y privada, esta cantidad extra de dinero promueve la expansión económica, creando nuevas fuentes de empleo y provocando alzas en el consumo.

La deuda pública se emplea también para gastos de tipo social cuyo fin es proporcionar los beneficios de la economía a los grupos marginados que no tienen posibilidades reales de adquisición de bienes ni acceso a seguridades mínimas como la salud y la pensión, el renglón de gasto social se considera ineludible en la mayoría de los países más avanzados del mundo.

La deuda pública está vinculada estrechamente a la política monetaria, las condiciones para el rédito de la deuda, los plazos y las cláusulas de negociabilidad son temas ampliamente tratados por la política monetaria en los capítulos de dinero y crédito, soslayar la influencia de la política monetaria al tratar de establecer una política de deuda pública es arriesgar en definitiva el éxito de ésta.

En las últimas décadas, las economías del mundo han presentado oscilaciones que van de un crecimiento acelerado a uno demasiado lento, por esa razón, las políticas de ingresos y de gasto son muchas veces auténticas políticas de coyuntura para hacer frente a los problemas económicos del momento, las medidas que se toman para asegurar un crecimiento sostenido son sumamente difíciles en la actualidad, **pues existe un serio desorden creado por las crisis internacionales de la moneda y de los energéticos.**

Dichas crisis han trastornado gravemente las economías de los países menos fuertes, y han causado una inflación acelerada y un desempleo creciente, las políticas de ingreso y gasto, así como la de deuda pública, son factores muy importantes que deben tenerse en cuenta para el equilibrio financiero de cualquier país, por ello, las anteriores políticas deben combinarse en una política coyuntural que asegure una expansión económica constante.

Por las anteriores consideraciones, es lógico admitir que los grandes temas de las políticas monetaria, de ingresos, de gasto y deuda pública, son motivo de interés fundamental para el Poder Ejecutivo, para el Parlamento o Poder Legislativo, y para los sujetos económicos que intervienen con mayor fuerza en los procesos de la economía, en la comprensión más cabal de estos temas está el poder elaborar y ejecutar inteligentemente los planes económicos y sociales del Estado.

La Hacienda Pública Moderna investiga e intenta predecir cuáles serán los efectos de los gastos de administración, los subsidios, los gastos sociales y los gastos de inversión en la actividad económica, así como el momento probable en el que se producirán, la Hacienda Pública tiene una finalidad muy concreta en la política de estructuras, la aplicación de ciertos mecanismos financieros tiene como fin influir en la estructura de producción de algunos de los sectores privados o públicos.

La política de estructura puede referirse a la economía en su conjunto, o al desarrollo de alguna región determinada donde se deban corregir algunos factores de la producción, es sabido que la política de los gastos públicos, al fortalecer la política de estructuras, ayuda a eliminar algunos problemas de producción y con ello a resolver las situaciones de escasez.

El Estado tiene en los gastos públicos un instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines, estas erogaciones son de carácter imperativo y están dirigidas a cubrir los servicios públicos y las necesidades de la organización estatal, normalmente el Estado calcula los ingresos en función de lo que piensa gastar.

Desde este punto de vista, el Estado analiza las distintas necesidades de la colectividad y de su propia subsistencia; con base en esto, determina el tipo y montos de las cargas tributarias que puedan soportar los obligados al pago de impuestos.

Los gastos públicos se justifican por el hecho de que previamente se ha decidido la supervivencia del Estado como organización política, esta debe, por lo tanto, disponer de medios o instrumentos para satisfacer las necesidades que se demandan en forma de servicios públicos, gastos de administración, inversiones, etc.

La verdadera naturaleza de los gastos públicos no es, en opinión de **DUVERGER**, demasiado importante, ni son éstos un problema de orden financiero, sino fundamentalmente administrativo-político, la Hacienda Pública Moderna tiene un punto de vista diferente acerca de las erogaciones que realiza el Estado: para ésta, es más importante la composición de los gastos, que su suma global, sostiene, que los gastos públicos son un instrumento mas no el único que el Estado emplea para actuar financieramente.

Los hacendistas modernos no menosprecian la importancia del monto de los gastos, pero se puede afirmar que una de sus preocupaciones principales es estudiar el contenido

de las erogaciones públicas y que, en consecuencia, se inclinan por el aspecto cualitativo de dichas erogaciones, en contraposición a su aspecto cuantitativo en la Hacienda Clásica.

El Estado aplica los gastos a innumerables fines y destinatarios, paga determinada cantidad a una empresa extranjera por la compra de tecnología para una industria estatal, derrama ciertas cantidades entre un número indeterminado de damnificados, se cumple con una obligación administrativa al liquidar una obra pública que corrió a cargo de particulares. Mensualmente le entrega cierta cantidad de dinero a un pensionado.

Todos estos pagos son extracciones de la gran caja de la tesorería nacional que contiene fondos provenientes de los créditos internos o empréstitos internacionales, de la emisión de moneda, de la recaudación de impuestos, etc., cada cantidad que el Estado gaste forzosamente deberá provenir de un ingreso.

Toda erogación del Estado es un gasto de carácter público, pero existen diferentes clases de erogaciones según se trate, por, ejemplo, de un gasto para la agricultura, para el pago de una deuda o una pensión, para cubrir los servicios públicos, para la compra de armas, para retribuir a los funcionarios y empleados al servicio del Estado, etc.

Claramente el pago de la deuda exterior no es lo mismo que el otorgamiento de subsidios que se hace a particulares con el fin de fomentar la producción o productividad de cierta rama de la industria, lo primero representa el cumplimiento de un compromiso de deuda pública, mientras que lo último constituye un incentivo y un mecanismo de control del Estado para intervenir en la vida económica.

Tampoco es igual una erogación para satisfacer necesidades de tipo social, como, por ejemplo, la construcción de hospitales, que una inversión en empresas estratégicas, básicas o necesarias para el desarrollo del país, la primera erogación puede tener como fin simplemente ayudar a proteger y a restablecer la salud de ciertas personas marginadas, en el segundo caso se trata fundamentalmente de fortalecer la independencia económica y de crear la infraestructura necesaria para el desarrollo a largo plazo de un país.

De esta forma, podemos ver que aun cuando el monto global de los gastos es una cuestión de suma importancia, también lo es, en un momento determinado, la propia composición de las erogaciones, de hecho, los aspectos cuantitativos y cualitativos del gasto son temas capitales de la Hacienda Pública Moderna.

La pugna entre la concepción clásica y la moderna de los gastos públicos, como señala **DUVERGER**, tiene en gran parte un carácter político, los defensores de la concepción clásica son conscientes de que los gastos públicos no son aniquiladores y destructivos; saben que se trata de una redistribución pública de recursos, su oposición al gasto público no es tanto porque estén convencidos de que los particulares sean superiores

al Estado para manejar la riqueza; más bien podría ser que la exacción de rentas privadas, para su posterior redistribución, los lesiona en sus intereses económicos.

Esto no significa, añade **DUVERGER**, que necesariamente los partidos de derecha se inclinen por la concepción clásica, y los de izquierda por la concepción moderna, de los gastos públicos, en ocasiones, los partidos de izquierda han defendido la concepción clásica, y los partidos de derecha, la concepción moderna, importa mucho distinguir entre gasto público y gasto privado, la definición clásica de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público lo es tal por ser una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público.

A la vez, la Hacienda Clásica ha considerado que los gastos privados son aquellos que provienen de los particulares o de las colectividades de particulares, como son las sociedades, las asociaciones, etc., esto significa que el carácter de público o privado depende del sujeto que eroga:

- Es público cuando el sujeto es el Estado o cualquiera de sus órganos o instituciones; y
- Es privado cuando el sujeto es un particular o una asociación de particulares.

En nuestro país son gastos públicos todas las erogaciones que efectúe el Estado a través de cualquiera de sus órganos, sin importar la índole del poder o la naturaleza orgánica de dichos entes públicos.

Hay una identidad entre "*gasto público*" y "*gasto del sector público*", estas erogaciones son las comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las que resulten consignadas en el documento de la cuenta pública a cargo del Ejecutivo Federal, la cual debe ser revisada y aprobada, en su caso, por la Cámara de Diputados.

De cualquier forma, es evidente que el gasto privado responde a un interés particular, mientras que las erogaciones estatales se guían por el interés público.

La Hacienda Pública ha venido distinguiendo dos formas de clasificación del gasto: la administrativa, conforme a la organización estructural que las leyes y reglamentos establecen para los órganos estatales; y la económica, de acuerdo con las actividades económicas y con el papel que juegan los gastos públicos en los procesos de la economía nacional, la clasificación administrativa, que en un principio se estructuró en base a criterios estrictamente orgánicos, ha venido evolucionando hacia una concepción más funcional y menos organicista.

La Hacienda Pública Moderna ha contribuido a la elaboración del presupuesto mediante una clasificación "funcional" de los gastos, basada en los costos de las distintas

funciones del Estado, con esta clasificación se pretende precisar el papel que desempeña el Estado dentro de la totalidad de las actividades públicas y privadas, este sistema hace posible distinguir las funciones del Estado en el ámbito social, agrícola, industrial, militar, etc.

Por otra parte, la centralización de la toma de decisiones, por parte del Estado, en relación a la aplicación de los Gastos Públicos es lo más común en muchos países, los habitantes de una nación bajo ciertas condiciones están obligados a pagar determinados impuestos, a cambio de los cuales no podrán exigir una contraprestación directa de parte del Estado, ni decidir en qué se debe gastar.

Las erogaciones públicas son el resultado de decisiones políticas y técnicas que responden a necesidades objetivas y a un principio de solidaridad nacional, no se trata que quienes paguen más en impuestos reciban más de parte del Estado; éste tiene la obligación política de atender las necesidades de los más pobres.

Existe una serie de erogaciones estatales que constituyen auténticos "gastos efectivos", todos los gastos de administración del Estado, que incluyen aquéllos por compra o renta de materiales y equipo, pago de energía eléctrica, otros servicios, etc., así como el pago de sueldos a su personal, son auténticas deducciones a la gran masa de bienes, servicios y personal del circuito económico, la energía que consume, los servicios que contrata con los particulares, los empleados públicos que se encuentran a su servicio, y los recursos que emplea en proyectos y obras públicas no pueden ser utilizados por los particulares.

Los "*gastos efectivos*" difieren, en cuanto a su naturaleza y destino, de los "*gastos públicos de transferencia*", los gastos de transferencia no representan algún consumo definitivo por parte del Estado, puesto que en el momento en que se realizan no se disminuye la masa de bienes y servicios; no se altera cuantitativamente el circuito económico, ya que la cantidad de bienes y servicios permanece igual.

En todo caso, se "hacen las cosas de manera diferente", parte de los bienes y servicios es utilizada por el Estado de una manera distinta a como posiblemente sería empleada por los particulares.

Uno de los rasgos más singulares de los gastos públicos es su constante crecimiento, este fenómeno no es privativo de algunos países, ni tampoco podemos afirmar que sea propio de las democracias occidentales, o de los países con estructura socialista, este se da en todos los países del mundo, siendo más en unos que en otros, según influya para ello la existencia, en cada país, de diversos factores, como el crecimiento demográfico, tamaño del aparato industrial, participación en la división internacional del trabajo, aceptación y necesidad en los mercados internacionales de los productos destinados a la exportación, tasa inflacionaria, niveles de ocupación, crisis recesivas, guerra, etc.

Por lo general, todos los países experimentan algún grado de inflación, este solo hecho es causa suficiente, pero no la única, para aumentar el volumen de los gastos públicos, también inciden en dicho aumento elementos de orden económico y social que son definitivos: las políticas de incorporación poblacional a la seguridad social, los programas educacionales para la población de bajos recursos, etc.

A pesar de que existen principios que norman la formulación y ejecución de los presupuestos gubernamentales, no ha sido posible contener con efectividad el extraordinario número de tareas y gastos del Estado.

Al desarrollo cada vez más creciente de las tareas y gastos del Estado, el autor **A. WAGNER** lo denominó "*ley de la creciente actividad estatal*", que se presenta no sólo en un incremento rápido y absoluto de los gastos, sino también en el continuo aumento de su porcentaje en el producto social.

Según **DUVERGER**, el crecimiento de los gastos públicos tiene tres causas principales: "*el desarrollo de las funciones del Estado; el progreso técnico, especialmente en materia militar, y la evolución en la concepción de la hacienda pública*".

El aumento de las funciones del Estado se debe, fundamentalmente, a la transferencia del sector privado al sector público de una actividad ya existente, y al manejo directo, por parte de este último, de actividades nuevas.

DUVERGER indica que otro factor de gran influencia en el aumento de los gastos públicos, aunque menos importante que el anterior, es el que está ligado al del "*aumento de las funciones del Estado*"; y ello, en virtud de que la evolución de la concepción de la Hacienda Pública es parcialmente consecuencia del desarrollo conceptual del Estado y de sus funciones.

En el primer caso, diversas actividades privadas tendientes a satisfacer necesidades sociales pasaron al encargo del Estado cuando se empezó a considerar que eran actividades propias de la gestión pública, se puede citar la sustitución de las milicias privadas por la policía del Estado; la aparición de escuelas públicas cuando las que existían estaban solamente en manos de particulares; la absorción de numerosas negociaciones privadas por el Estado, que pasaron a su patrimonio.

El aumento de los gastos públicos por las actividades militares del Estado no se ha debido a que éste se haya encargado de una función nueva, sino a la transformación de las condiciones militares, sobre todo por el progreso técnico.

Las nuevas tesis políticas y económicas de la actividad del Estado trajeron como consecuencia natural un incremento considerable de los gastos públicos, desde ese momento en que el Estado dejó de ser el simple guardián del orden público y se le

atribuyeron otras importantes funciones ligadas a la regulación y desarrollo de la economía, fue necesario un volumen mayor de los gastos.

En una primera etapa se experimentó un incremento por el simple hecho de que el Estado empezó a atender más servicios públicos, posteriormente los gastos se elevaron de manera sustancial cuando se aceptó que el Estado debía tener las atribuciones necesarias para orientar las actividades económicas y sociales y para modificar la propia estructura económica de su nación.

Entonces desapareció el límite de los gastos que anteriormente se le fijaba al Estado para cubrir únicamente los servicios públicos indispensables.

El aumento de los gastos públicos puede ser necesario para asegurar el futuro de la nación: por ejemplo, desarrollar grandes obras de interés general, financiándolas mediante el establecimiento de nuevos impuestos que limiten el consumo de los particulares en cosas superfluas, es una política que puede ser más provechosa para el bien público y más estimulante, en ciertas circunstancias, que la avaricia sistemática defendida por los teóricos clásicos.

Aumentar el consumo y la demanda total de bienes mediante el juego de los gastos públicos puede permitir, en otras circunstancias, reanimar una economía en estado de estancamiento, fenómeno que ha sido claramente explicado por las teorías de KEYNES.

Pensamos que la nueva concepción de los gastos públicos es más sana y que se adecúa a las crecientes necesidades sociales de casi todos los países del mundo. Ciertamente que siempre va a ser necesario vigilar que las erogaciones estatales no aumenten injustificadamente, pero esto no significa que debemos voltear atrás y adoptar las prácticas de la Hacienda Clásica.

La estructura política, económica y social de los Estados contemporáneos responde mejor a la Hacienda Moderna que justifica las facultades cada vez más crecientes del poder público para intervenir y regular la economía, los propios países occidentales están muy conscientes del papel rector del Estado en la economía y en la sociedad, por lo expuesto anteriormente, el aumento de los gastos públicos se justifica política, económica y socialmente.

El crecimiento del sector público y el aumento real de las actividades gubernamentales, ha propiciado una serie de teorizaciones por parte de los especialistas de las ciencias sociales en torno a la composición de los gastos públicos, y a los propios procesos de la toma de decisiones gubernamentales, en materia de presupuestos.

Burkhead afirma que una serie de conceptos, tales como "*interés público*", están siendo reexaminados, y que la teoría de la organización ha pasado a un primer plano, como

un esfuerzo por conceptualizar arreglos complejos, sostiene este autor, que la participación de las universidades en las cuestiones públicas, la creciente contratación de agencias privadas) en contratos gubernamentales, y la interacción del gobierno con compañías de negocios en la investigación y el desarrollo, y en los sistemas de comunicación e información, han dado como resultado que la dicotomía de los conceptos "público" y "privado" resulte cada vez menos clara, a pesar de esto, dicha distinción debe preservarse para muchos propósitos analíticos y operativos, pues, por muy vaga que pueda ser la línea de demarcación entre estos dos conceptos, aún existen diferencias importantes entre "sector público" y "sector privado".

Desde sus inicios la Hacienda Clásica sostuvo como una de sus tesis fundamentales la de limitar necesariamente los gastos públicos, aunque nunca se pudo precisar con exactitud cuál era el límite ideal de dichos gastos, por otra parte la Hacienda Moderna ha tratado de resolver, de acuerdo con la nueva concepción financiera del Estado y con las propias experiencias históricas, las siguientes preguntas: ***¿Puede ser ilimitado el crecimiento de los gastos públicos?, y, ¿existe peligro real en la estructura del Estado en caso de que rebase el nivel máximo de tales gastos?***

En opinión de **Duverger**, el problema del límite de los gastos públicos es muy difícil de resolver debido a la confusión que se tiene entre éstos y las cargas públicas, por lo que es necesarios distinguirlos, para la Hacienda Clásica los términos "gastos públicos" y "cargas públicas" son sinónimos, dado que los gastos determinan y miden las cargas que impone el Estado y las exacciones que realiza sobre las rentas y los bienes.

No es posible equiparar como sinónimos a los gastos y las cargas porque la palabra "carga" en el presente contexto posee un sentido completamente especial pues, aunque sugiere una idea de peso que no responde a la realidad, no todos los gastos públicos son "cargas", por ello es necesario distinguir con precisión entre la carga individual y la carga colectiva.

En esencia el límite de los gastos públicos es una cuestión política y no económica, si en algún momento un país decidiera adoptar un sistema de plena intervención estatal en la economía, como podría ser la implantación política de un régimen socialista, nada impediría aumentar considerablemente los gastos públicos, ya que el Estado se encargaría de la gestión directa de la mayoría de los servicios y bienes producidos.

La adopción de un régimen de mayor intervención económica no implica que habrá menos eficiencia en la prestación de los servicios y en la producción de bienes, la vieja tesis liberal de la supremacía de la empresa privada sobre la empresa pública es algo injustificada y no comprobada por la experiencia histórica, en el desarrollo de muchos países, la superioridad del Estado para la gestión directa de variados e importantes campos de la economía es un hecho inobjetable.

Por el contrario, la decisión política consistiera en suprimir la intervención estatal y adoptar las tesis del liberalismo político y económico, habría una reducción de los gastos públicos, en cualquier caso, el volumen de los gastos públicos no permanecerá estático pues, pues existe un crecimiento de los gastos por factores estrictamente económicos.

Por tanto, todo aumento considerable de los gastos públicos tiene como sustrato principal una decisión política más que económica, por otra parte, hay quien argumenta en relación al problema anterior que una excesiva centralización estatal de las actividades de un país va en detrimento directo de la libertad individual, pudiéndose dar el caso de una gran supresión de las libertades y derechos fundamentales del hombre.

Otros autores opinan que demasiada actividad en manos de particulares trae siempre como consecuencia la especulación en favor de unos pocos y la explotación económica en perjuicio de muchos, así como la concentración del capital por, y para, una minoría.

Entre estas dos tendencias se ha venido debatiendo el mundo en las últimas décadas, habiéndose intentado sistemas que han tratado de armonizar la existencia de las libertades y derechos del hombre con la existencia de un Estado intervencionista, en el presente trabajo sólo se apuntan las características de estos dos sistemas opuestos, sin entrar en mayores consideraciones, que serían objeto de un estudio distinto al de los gastos públicos.

Hay que recalcar que el liberalismo económico ha sido históricamente un fracaso y que, en los países donde se ha implantado, la injusticia social no ha dejado de existir, ya que un régimen de intervención estatal que niega las libertades y derechos básicos del hombre nunca podrá ser un sistema ideal para el ser humano, que requiere de un clima de libertad y de respeto a su persona.

Por otra parte tenemos, que la Hacienda Clásica confunde los gastos administrativos con los gastos públicos en general. Esta confusión se debe a que la tesis del liberalismo económico, que fue sustrato doctrinal de la Hacienda Clásica, pretendía circunscribir la actividad del Estado a una función estrictamente de administración.

En la época moderna el Estado realiza además actividades sumamente importantes que nada tienen que ver con la administración, como ejemplos, hay que señalar las grandes obras de infraestructura, las inversiones en las empresas públicas, los programas de seguridad y asistencia social, la formulación de políticas de fomento, de impuestos, etc.

La Hacienda Moderna en ningún momento limita con criterio de hacienda Clásica, los gastos puramente administrativos, una de las tesis de la Hacienda Moderna es precisamente desarrollar con inteligencia el sector administrativo, por constituir éste uno de los grandes soportes de la actividad estatal, el aumento de los gastos de administración ha sido

necesario para elevar la producción y la productividad de todos los entes públicos del Estado moderno.

Existen algunas entidades estatales con funciones esencialmente administrativas que desempeñan un papel principal en la economía de un país, este es el caso, por ejemplo, de las dependencias encargadas de la formulación de los censos nacionales y estadísticos.

Los gastos que de ellas se deriven difícilmente podrían considerarse como auténticas cargas públicas pues estos servicios redundan en un beneficio directo para grandes núcleos de la población la necesidad de precisar lo que debe entenderse por gastos y cargas públicas son lo único que nos permite entender el pleno significado del problema del límite de los gastos públicos, y el grave error en que han caído los defensores de la Hacienda Clásica.

En realidad la Hacienda Moderna se preocupa de limitar el aumento de ciertas cargas públicas cuando éste constituye un peligro para la economía, pero distingue con absoluta precisión la diferencia radical entre carga pública y gasto público pues no todo gasto público es necesariamente una carga pública, para los hacendistas modernos es más importante la distribución inteligente y racional de los gastos públicos que su cuantía total, por lo que la cuestión de su limitación global es más un problema de orden político que de orden financiero, la Hacienda Moderna no es contraria a la necesidad de limitar y reducir ciertos gastos públicos como medidas económico/financieras.

Para los hacendistas modernos son tres las clases de gastos que deben ser limitados:

Primero. Los gastos destinados a la administración, las erogaciones estatales para cubrir las necesidades de la Administración deben limitarse cuando el aparato administrativo no persigue en forma directa un aumento de la productividad.

Segundo. Las transferencias improductivas, este tipo de gasto se limita o se reduce cuando el Estado desvía recursos de un sector objetivamente productivo a otro menos productivo, Duverger pone el ejemplo de la exacción sobre el ahorro de las empresas que limita su inversión y sirve para establecer o incrementar subvenciones económicamente inútiles o perjudiciales.

Tercero. Las sustituciones onerosas, estas se refieren a cualquier actividad pública cuya gestión sea más gravosa que una actividad privada equivalente, desde el punto de vista financiero y económico, aquella actividad debería ser restituida a los particulares, ya que representaría una carga menos pesada para el beneficiario del servicio o del producto.

Toda política sana de finanzas públicas requiere necesariamente de un estudio detenido de la posible influencia de un cierto gasto sobre la economía, teniendo en cuenta la coyuntura correspondiente a ese momento, el conocimiento de las condiciones económicas es prerequisite básico para el diseño de cualquier política de gasto público: por ello no es posible separar el estudio de los gastos, del estudio de una determinada coyuntura económica.

Esto nos lleva a pensar que la política de los gastos públicos es dinámica y ajustable a las circunstancias del momento; lo que puede ser útil en unas condiciones, puede ser perjudicial si las condiciones han cambiado sustancialmente, por este motivo, las fases económicas son el punto de arranque para el diseño y ajuste de las políticas del gasto público.

En ocasiones puede ser conveniente acrecentar la demanda total y los medios de pago a través de los gastos públicos; otras veces, en cambio, la situación pedirá restringir esa demanda reduciendo las erogaciones públicas, en la distribución de los gastos adquiere importancia el punto de vista económico sobre el contable, en virtud de que el juicio definitivo va a depender de la incidencia y eficacia de las distintas clases de gastos sobre la economía, más que la simple cuantía del gasto total.

Es necesario que no pensemos que el único factor decisivo para el país en la política de los gastos públicos es el económico, dichos gastos persiguen fines muy precisos para el desarrollo de la economía, pero sería erróneo admitir, dada la estructura y teleología del Estado, que la política de los gastos públicos se agota con objetivos estrictamente económicos, la acción del Estado es totalizadora y los fines de su existencia y actividad no pueden circunscribirse a puras categorías económicas; si así fuera, se limitaría y empobrecería grandemente la misma actuación del Estado.

Tal vez una de las cuestiones más importantes y menos estudiadas en la política del gasto público sea la relacionada con la eficiencia de quienes participan en la fijación de las asignaciones presupuestarias durante la elaboración del presupuesto, el sentido común indica que algún criterio debe existir para valorar las alternativas que se le presentan a los responsables de la elaboración y de la aprobación del presupuesto, en cuanto a los montos destinados a los distintos renglones de aplicación del gasto.

Este tema tan poco tratado es sumamente complejo en virtud de los muchísimos caminos entre los que se puede optar, a algún funcionario le podría parecer más conveniente destinar 1,000 millones de pesos para obras de infraestructura industrial, mientras que otro funcionario de la misma jerarquía y similar competencia profesional podría opinar que dicha suma de dinero debería emplearse para subsidiar la compra de alimentos básicos para las clases marginadas.

Un tercer funcionario podría pensar que sería más provechoso invertir los 1,000 millones de pesos en aquellas empresas públicas con altos rendimientos de productividad; algún otro podría estimar que lo más inteligente sería canalizar esa cantidad a la investigación tecnológica.

En fin, de esta manera se podrían presentar múltiples caminos de elección para el destino del gasto, esta multiplicidad de opciones no permite que la composición del presupuesto se deje al azar; por el contrario, tendrá que prevalecer el reinado de la razón como única vía segura para la solución de este difícil problema financiero.

En base a lo anterior, los criterios para seleccionar las alternativas en la aplicación del gasto se derivan de opiniones muy subjetivas, la decisión del político con mentalidad social será siempre distinta a la del político con criterio armamentista, el tecnócrata que considere a la eficiencia como valor supremo pensará distinto al tecnócrata que tenga a la razón y el equilibrio como valores superiores, similarmente, el político humanista opinará diferente al técnico del presupuesto cuyo interés principal sea la producción y el crecimiento económico.

No obstante los distintos caminos posibles a seguir, existen gastos bien empleados y mal empleados, calificando el empleo como bueno o malo según criterios de racionalidad, la racionalidad es, posiblemente, el camino más confiable para tomar las mejores decisiones en materia de gasto público, ahí la necesidad insoslayable de someterlo a un comportamiento racional y estricto que responda auténticamente a las prioridades básicas de la nación y del Gobierno.

Las decisiones de mayor importancia en los programas de asignación de recursos tendrán que ser siempre tomadas por políticos que sepan equilibrar las aportaciones de los técnicos, de modelos matemáticos o de estudios científicos en base a un sentido histórico, sensatez, racionalidad, criterio y reconocimiento objetivo de los límites financieros y de la realidad económica y social.

Como muchos teóricos sostienen, no es posible separar la teoría del gasto público de la teoría de su financiamiento, la asignación de los gastos públicos escribe **BUCHANAN** *"depende de la estructura de los impuestos federales"*.

A esto hay que añadir la idea de que la política de la asignación de los gastos públicos guarda una interdependencia estructural con la política general del financiamiento de los gastos, pues puede verse que las políticas de la contratación de empréstitos, pago al capital y servicios de la deuda pública, las políticas de los precios públicos, así como que la emisión de moneda y las tarifas son de primer orden para determinar las asignaciones de los gastos.

Una política hacendaria adecuada supone englobar todas las decisiones sobre los gastos públicos y los posibles recursos para su financiamiento, las estimaciones de costos y beneficios serán importantes en veces, pero esto dependerá del objetivo del gasto en

cuestión, sabido es que muchas demandas sociales se satisfacen sin esperarse algún beneficio concreto o a corto plazo.

3.4.- DEUDA PÚBLICA

Los hacendistas clásicos coinciden en que la función de la tesorería siempre ha consistido en disponer sensatamente de todos aquellos recursos necesarios para los gastos que se hayan previsto o que sean indispensables.

Es frecuente que al inicio de cada año fiscal las tesorerías no dispongan de los recursos suficientes para hacerse cargo de los gastos que se han de pagar de inmediato, cuando esto acontece, el tesoro trata de obtener recursos principalmente a través de empréstitos a corto plazo, que son lo que ha denominado deuda flotante; ésta se va pagando a medida que se van obteniendo ingresos por los cauces normales.

Cuando el Estado requiere hacer gastos excepcionales como en el caso de una guerra, una epidemia, o un desastre económico que ponga al Estado mismo en situación de bancarrota y existe una total imposibilidad de cubrirlos con los recursos ordinarios, es necesario recurrir al empréstito, repartiendo la carga financiera en presupuestos sucesivos.

La distinción entre tesoro y empréstito dentro de este contexto de ideas es que, mientras el primero se refiere a un corto plazo, el segundo hace referencia a un medio o largo plazo, aunque la definición no es muy precisa, la realidad es que el empréstito y el tesoro son de tal naturaleza que con gran frecuencia uno y otro término se encuentran implicados, para los hacendistas modernos la oposición entre recursos públicos y tesorería pública se encuentra muy atenuada.

Según **DUVERGER**, el empréstito y el tesoro no solamente proporcionan un anticipo de ingresos sino que además aseguran la financiación del "impasse" presupuestario, los hacendistas modernos consideran que el empréstito constituye en sí mismo un auténtico recurso, una fuente de ingresos de tipo ordinario como los impuestos.

Para los hacendistas modernos, el fin primordial del presupuesto público no es únicamente distribuir los recursos existentes durante un año, desde la propuesta y hasta el término de la ejecución del presupuesto, por otra parte, el tesoro ha venido a ser uno de los medios más poderosos con que cuenta el Estado para hacerse de recursos, desempeñando además una serie de funciones financieras de primer orden como son, por ejemplo, el control de las operaciones de la banca, la bolsa y el cambio, etc., que por su origen no corresponden directamente a la estructura de los recursos y gastos públicos, pero que en cambio sí guardan una estricta correspondencia con una de las tareas más importantes de la Hacienda Pública Moderna.

Esta tarea consiste primordialmente en asegurar el equilibrio económico y monetario de una nación, considerando el caso de un particular que desea construir una casa o el de un industrial que requiere de la compra de equipo costoso, tanto la construcción de la casa como la compra del equipo son gastos de carácter excepcional, que constituyen una erogación demasiado considerable para ser cubierta por las rentas normales de estos particulares.

En ambos casos se pueden sugerir *Duverger* que se pueden seguir dos caminos:

- ✓ Primero, renunciar a construir su casa o a comprar el equipo, ahorrando de sus rentas una cantidad determinada hasta reunir la suma necesitada; o
- ✓ Segundo, pedir prestado el dinero necesario pagando de sus rentas personales o de su industria una cantidad por el préstamo y otra por los intereses que hayan sido fijados, de esta manera puede verse que el empréstito es un medio para proveerse de recursos que pueden emplearse inmediatamente; pero que serán reintegrados en forma fraccionada en un tiempo futuro.

Si esto es indispensable en el caso de los particulares, lo es más cuando se trata del interés público, como cuando el Estado hace fuertes inversiones en carreteras, alguna presa, una planta de energía eléctrica, etc., en este caso, la cuantía de las inversiones públicas, aunque no se trata de gastos excepcionales, hace que el empréstito sea el único camino para que el Estado no sacrifique ni a la generación presente ni a las generaciones futuras.

La construcción de una presa o de una planta de energía puede constituir, en determinado momento, una inversión social impostergable que, a falta de recursos suficientes, sólo pueda realizarse consiguiendo empréstito, en este caso, el empréstito es un instrumento poderoso que el Estado tiene a su disposición para realizar aquella obra necesaria y no sacrificar la carga de recursos necesarios a las generaciones presentes o a las futuras, esos recursos que el Estado recibe prestados los va liquidando durante varios años.

Para los hacendistas clásicos el empréstito es radicalmente opuesto a los impuestos, en cambio, los hacendistas modernos sostienen que el empréstito no es radicalmente opuesto al impuesto tanto en su estructura jurídica como financiera ya que sí constituye una verdadera fuente de ingresos, como el impuesto.

Esta distinción que se hace en el orden teórico implica también importantes diferencias prácticas, por esta razón, aquellos Estados que han adoptado una concepción clásica de las finanzas han restringido el uso del empréstito, por considerarlo como recurso de tipo excepcional.

Para *Buchanan*, el impuesto es la vía normal por la que un gobierno obtiene los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos, así, dentro del contexto del proceso fiscal, los impuestos constituyen los precios que los individuos pagan por los beneficios de la actividad pública.

A través del proceso político que implican los impuestos, los *individuos "se someten a la reducción de la renta real de una clase (bienes y servicios privados) para ser capaces de obtener una renta real de otra clase" (bienes y servicios públicos)*, el hecho de que el impuesto implica inherentemente coacción o compulsión no modifica esta naturaleza básica del proceso fiscal.

La característica fundamental del impuesto es la reducción de la renta o riqueza real impuesta a los individuos para que el gobierno pueda financiar la compra de recursos y servicios, los cuales a su vez, producen adición a esa su renta o riqueza real, como consecuencia de los beneficios derivados de los servicios públicos, en lo general en contra de la excesiva discrecionalidad del Ejecutivo Federal sujetando su actividad presupuestaria a determinadas exigencias legales.

El principio presupuestario de *"especificación de gastos"* ha sufrido profundas transformaciones en la época contemporánea, las transformaciones han consistido en disminuir sensiblemente la excesiva rigidez de este principio permitiéndole al Ejecutivo una mayor movilidad en la decisión y el manejo de montos presupuestarios, no contemplados en detalle previamente por el documento presupuestario, se ha defendido la tesis de que difícilmente el presupuesto puede cumplir su tarea de orientador de la economía en función de un plan o de un simple programa de acción, si no cuenta el Ejecutivo con el suficiente número de medios adecuados para instrumentar las rápidas medidas que exigen las contingentes y variables situaciones económicas.

En Francia, donde las finanzas públicas han alcanzado un alto grado de desarrollo desterrando falsos mitos de las finanzas clásicas, y adoptando avanzadas tesis de las finanzas modernas han modificado sustancialmente este principio, poniéndolo más a tono con una práctica financiera más moderna y avanzada, para tal efecto, la reforma presupuestaria francesa decretó la autorización de dos nuevas categorías de créditos, paralelos los ordinarios: por una parte, los *"créditos globales"*, destinados a hacer frente a una serie de gastos eventuales o de carácter accidental, y para erogaciones cuya distribución por partidas no sea susceptible de fijarse en el momento de su aprobación o sanción; y por otra, los *"créditos provisionales"*.

La mayor o menor rigidez en la aplicación de este principio debe fundamentalmente depender del grado de desarrollo político, económico y social de un país, indiscutiblemente que las finanzas modernas exigen una mayor flexibilidad y agilidad de los mecanismos presupuestarios, a fin de que sea el presupuesto la verdadera columna vertebral de las finanzas nacionales, y el más poderoso instrumento para orientar la economía nacional.

Pero esta tesis seguramente traería graves consecuencias si se aplicara en sociedades escasamente desarrolladas, o en países políticamente inmaduros, **una de las graves consecuencias a la vista, sería la corrupción en el manejo de los fondos públicos, y el deficiente destino de gastos, con la muy poca probable corrección y sanción.**

No cabe duda que uno de los más grandes retos de que tienen que realizar las reformas presupuestarias modernas, es la de resolver los riesgos de una amplia discrecionalidad administrativa presupuestaria, y los problemas por una parálisis de actividades públicas necesarias, a causa de una excesiva rigidez del presupuesto.

El desarrollo político y social es la única garantía posible, pues los valores como la honestidad en la función pública, la responsabilidad, y la legalidad administrativa, se dan en mayor medida en las sociedades con mayor madurez política y social.

En base a lo anterior, en México será necesario ir flexibilizando el presupuesto público, **delimitando con una gran precisión el perímetro de la discrecionalidad administrativa, como presupuesto básico de la legalidad administrativa y presupuestaria.**

Así las cosas, la historia de la Hacienda Pública nos enseña que la tesorería de un Estado medieval o renacentista era manejada por el príncipe como si se tratara de un caudal propio, no existía algún tipo de obligación para dicho soberano de rendir cuentas al pueblo sobre el manejo de los fondos del Estado, y además en aquel entonces los súbditos carecían de derechos ante el monarca, en los Estados de monarquía absoluta los intentos de incorporar en las leyes las facultades del órgano legislativo para revisar la cuenta de gasto público fueron desechados sistemáticamente.

Por lo general cuando el poder legislativo presionaba ante el monarca en este sentido, el mismo monarca disolvía el órgano legislativo, alegando que su poder no permitía la intromisión de ninguna otra autoridad de gobierno, el poder real era considerado como un propietario feudal de los impuestos, pudiendo disponer de ellos a su entera voluntad sin tener que rendir cuentas, escudándose en que estaba obligado a guardar el secreto de la caja del Estado.

La idea de incluir en las leyes fundamentales de un país las facultades necesarias para que los órganos de representación popular pudieran participar en las decisiones para la formulación y control del gasto público es algo que se desconocía en la historia de los Estados hasta prácticamente el siglo XVIII, en este sentido, fueron los Estados de la democracia constitucional, los primeros en establecer las atribuciones necesarias que brindaron a los pueblos la posibilidad de participar en las decisiones ; del gasto público.

Las teorías constitucionales más avanzadas del mundo han institucionalizado formalmente la participación de los órganos legislativos en la formulación de las leyes y presupuestos de ingresos y en la revisión del gasto público, la revisión y aprobación de la cuenta pública de una nación constituyen básicamente un acto político por ser un órgano de representación popular el que, en base a la Constitución, participa en la revisión del gasto público y en la aprobación del ejercicio presupuestario, otorgando al mismo tiempo plena validez a la actividad financiera del Ejecutivo.

El gasto público es prácticamente la actividad más importante de las finanzas públicas de un Estado y la columna vertebral donde se expresa el auténtico proyecto del gobierno y donde se contiene casi la totalidad de los intereses de la nación, un ejercicio público tan importante tiene que ser complementado constitucionalmente por el Poder Legislativo o por un órgano de representación popular, como requisito indispensable de equilibrio de poder y como obligación fundamental de vigilar y evitar desviaciones financieras por descuido o exceso de poder.

Por estas razones la participación de un órgano legislativo se traduce en un acto político por la magnitud de los intereses en juego y por la necesidad de que el poder se frene con el poder y de que, con ello, se conserve el equilibrio de poderes, propio de un Estado permanente de legalidad.

3.5.- TEORÍA DE LA DEUDA ODIOSA

La doctrina de deuda odiosa significa que "un pueblo no es responsable de la deuda en que hayan incurrido gobernantes impuestos por la fuerza" (dictatoriales), se aplicó por primera vez durante la Guerra entre España y EEUU por Cuba³².

Hacemos mención de esta Teoría en el presente trabajo, debido a que el Recurso Administrativo de Reclamación que se propone, tiene por objeto, al igual que lo que propone dicha teoría, que los ciudadanos no tengan que pagar por gastos excesivos, ineficientes, que sirven sólo para beneficios particulares de los Gobernantes y funcionarios públicos encargados de ejercer el gasto público federal, por lo cual se hará una breve mención de los aspectos más importantes de ésta Teoría.

Para comenzar, tenemos que las deudas impuestas a los pueblos "sin su consentimiento" y, más aún, con el agravante de haberlas asumido mediante "el uso de la fuerza" son ilegítimas y no podrán ser reclamadas "en ningún sentido, ni moral ni jurídicamente", según la doctrina sobre la "deuda odiosa" desarrollada por el gobierno de Estados Unidos de América en ocasión de debatirse el "Tratado de París", firmado el 10 de diciembre de 1898 con el que se selló la guerra independentista cubana de más de tres años

³² *Malcolm Seymour es integrante, como legalista, del grupo 50 Years is Enough Network (50 años son suficientes), la US Network for Global Economic Justice (red estadounidense para la Justicia Económica Mundial). Este artículo fue publicado en el Economic Justice News (vol. 5, n° 4, octubre de 2002).*

con España definida en los últimos meses a raíz de la intervención de las tropas de Washington.

El primero en aplicarla fue *Alexander Sack*, un especialista en deuda pública el cual se basó en la resolución que se aplicó para que Cuba no pagara las "deudas" que tenía con España luego de que esta perdiera la guerra, el concepto que presentó España para querer cobrar fue que **"... durante su mandato sobre Cuba había realizado inversiones que debían tomarse como "prestamos" de España hacia la isla"**.

EEUU alego que un estado invasor, que necesita utilizar dinero para mantener sojuzgados a sus invadidos, no puede pedir resarcimiento económico de estos luego que se liberan de su yugo (palabras más, palabras menos), Sack tomó esta resolución internacional, la amplió y logró que Rusia no pagara las deudas que los descendientes de los Zares pedían como compensación económica luego de la Revolución Rusa.

EEUU, que en 1822 a través de la doctrina del presidente James Monroe había expuesto su decisión de no permitir la intromisión europea en América; que algunas décadas después adoptó la teoría del **"Destino manifiesto"** del historiador John Fiske; que en 1888 pretendió impulsar lo que hoy se conoce como ALCA; y que en 1894 se convirtió en la primera potencia industrial del planeta, estaba decidido a terminar definitivamente con la presencia española en este continente, sobre todo en el Caribe, que ya para entonces era una suerte de *"Mare Nostrum"*.

Durante las negociaciones celebradas en París entre el 1° de octubre y el 10 de diciembre de 1898, la antes orgullosa España que había desdeñado las ofertas papales y alemanas para interceder ante EEUU y tratar de impedir la guerra, se vio obligada a firmar un tratado en el que los 75 millones de vencedores impusieron a los 17 millones de derrotados absolutamente todas sus condiciones sin aceptar uno sólo de los reclamos de los segundos e, incluso, llegaron a modificar algunas para hacerlas aún más duras.

La principal preocupación española en las negociaciones se centró en la cuestión de la deuda cubana que alcanzaba a las 1.500 millones de pesetas, Montero Ríos argumentó sin éxito al comienzo de las deliberaciones en París que EEUU debía hacerse cargo de ese pasivo y luego transferirlo a las futuras autoridades de la isla cuando ésta adquiriese su independencia plena.

Pero la respuesta de Day y los suyos fue transcribir una protesta de la Universidad de La Habana: *"¿Han sido consultados los habitantes que están interesados en este asunto? El país ni ha sido consultado y ahora por primera vez se le notifica que debe pagar estas deudas"*.

Además la delegación estadounidense dejó puntualizado que como doctrina del país, cuando su país compró Lousiana a Francia, Florida a España y Alaska a Rusia no asumió

las deudas que pudieran tener esas regiones las que, en todo caso, fueron absorbidas por los vendedores, de esa manera se puso punto final a toda discusión sobre el punto, quedando sentadas las bases de la doctrina de la "deuda odiosa".

Este concepto fue tomado en los últimos años por el Vaticano, sobre todo a partir de su impulso, en el marco del Jubileo 2000, a la condonación de la deuda de los países del Tercer Mundo, sobre todo cuando ésta representa valores insignificantes porcentualmente, más allá de sus volúmenes, en las carteras de los acreedores.

Esta teoría tomó fuerza cuando la ilegitimidad de dichas deudas se vinculó con gobiernos dictatoriales, como el del Proceso de 1976 a 1983 en Argentina, de otros regímenes terroristas de estado de la región, de tiranos sangrientos de África como Mobutu Sese Seko (Zaire) e Idi Amin Dada (Uganda), o en Asia en el caso del corrupto Ferdinand Marcos, cuya fortuna heredada por su esposa Imelda fue calculada en 10.000 millones de dólares.

La premisa básica de esta teoría es que ningún país, ni su gente, deberían verse obligado a pagar deudas en las cuales haya incurrido sin su propio consentimiento y contra sus intereses. la doctrina de la deuda odiosa, si se reflota como norma legal, tendría consecuencias económicas radicales en países como República Democrática de Congo, Nicaragua, Sudáfrica y Filipinas, donde el dictador de turno saqueó el tesoro nacional para cubrir sus hábitos de consumo o suspender los derechos civiles, situación que también se asemeja en México³³.

Pero lo más importante es que la doctrina de la deuda odiosa acorde a algunos estudiosos del tema, es que podría cambiar la perspectiva de las discusiones sobre la deuda a nivel internacional, ya que se podría abandonar la idea de los fondos de socorro que dependen de la generosidad de Occidente porque se instauraría la noción de imperativo moral y legal.

Los argumentos acerca de la ilegitimidad hacen que la responsabilidad de la crisis por deuda vuelva a su lugar de origen, es decir, a los países acreedores, tan codiciosos o tan focalizados en necesidades geopolíticas (como la Guerra Fría) que prestaron dinero a autócratas corruptos.

Así que, ¿cuál es el problema? ¿Por qué simplemente no entra en vigor la doctrina de la deuda odiosa?, la doctrina pertenece a un cuerpo de teoría conocido como "**derecho consuetudinario internacional**", los principios de tal derecho no están codificados explícitamente en acuerdos internacionales, pero reflejan argumentos o ideas que se usaron como base para dichos acuerdos, así, los tribunales pueden ser selectivos a la hora de

³³ *La Deuda Odiosa, El Valor de una Doctrina Jurídica como Instrumento de Solución Política*, Olmos Gaona Alejandro, Editorial CONTINENTE, Colección Biblioteca del Pensamiento Nacional, Edición 2005

aplicar el derecho consuetudinario no está registrado en ningún lado y se puede elegir si, finalmente, uno lo aplica o no.

La doctrina de la deuda odiosa surgió hacia fines del siglo XIX, cuando Estados Unidos adquirió Cuba como protectorado, luego de imponerse en la guerra hispanoamericana. El Tratado de París, firmado al final de la guerra para resolver las disputas entre Estados Unidos y España, anuló todas las deudas adquiridas por el gobierno de Cuba con España, esta cláusula se estableció porque Estados Unidos alegó que los préstamos habían servido para financiar a dictadores que defendieron el imperialismo español suprimiendo los movimientos populares a favor de la soberanía cubana.

Luego de su surgimiento durante las negociaciones entre Estados Unidos y España, la doctrina de la deuda odiosa volvió a salir a la superficie varias veces durante las décadas siguientes, los bolcheviques la invocaron para repudiar las deudas adquiridas por el régimen Zarista y Costa Rica la utilizó como argumento cuando se negó a pagar los préstamos de bancos británicos a Federico Tinoco.

El ex presidente y Juez de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, **William Howard Taft**, fue quien dio el fallo del caso conocido como Gran Bretaña versus Costa Rica, según su razonamiento, los préstamos fueron ilegítimos *porque “el banco sabía que el dinero sería utilizado por el presidente que se jubilaba...para su manutención personal luego de refugiarse en un país extranjero”*.

La mayor aceptación de esta doctrina se produjo a fines de la década del 20 del siglo pasado, cuando eminentes legalistas como el ya mencionado Alexander Sack y Ernst Feilchenfeld propusieron que darle viabilidad como norma legal internacional, pero en los 70 años que siguieron, la doctrina de la deuda odiosa experimentó un debilitamiento en su importancia legal y su visibilidad pública, recién en los últimos 10 años, los expertos contemporáneos en derecho de Canadá y Estados Unidos han sacado a relucir la doctrina para tratar de resolver el problema de la deuda en el Sur.

Todos los que hablan de la deuda odiosa parecen estar de acuerdo al menos en un punto: **el criterio de “odioso”, aplicable sólo a los préstamos antidemocráticos y contrarios al interés público, es el adecuado.**

Kremer, en un ensayo publicado en forma conjunta con *Seema Jayachandran* para el *Brookings Institute*, examina la factibilidad de varias alternativas menos estrictas, pero no ofrece ninguna razón para preferirlas³⁴.

³⁴ Artículo publicado en el *Economic Justice News* (vol. 5, nº 4, octubre de 2002).

El criterio de **"odioso"** constituiría una mejora del actual marco de alivio de la deuda, pero es probable que no sea el más justo para determinar la legitimidad de los préstamos, una propuesta más justa sería que todos los préstamos aceptados sin el consentimiento público (es decir, con aprobación legislativa) se consideraran ilegítimos, este es un criterio más amplio que el de la doctrina de la deuda odiosa, ya que impone sólo una de las dos condiciones.

Un caso histórico ejemplar es el que se refiere a la repartición de las deudas de algunos países después de la firma del Tratado paz conocido como Tratado de Versalles, en este caso las delegaciones Alemana y prusiana sostuvieron que las deudas contraídas en vistas de la colonización del territorio polaco deben ser transferidas al nuevo Estado, en este caso Polonia, por lo que esta tesis implicaría que el Estado sucesor y el pueblo que habita dicho territorio, tienen la carga de reembolsar la deuda externa contraída en su nombre, aun cuando fuera para colonizar su territorio.

Los aliados sostuvieron la tesis opuesta según la cual Polonia, como Estado sucesor, no estaba obligado por el derecho internacional a asumir dichas deudas o de pagarlas, puesto que las mismas fueron contraídas por Estados que tenían por objetivo la colonización de su territorio, objetivo considerado como ilícito. Este tipo de deuda es nula y ella puede ser considerada como una "deuda odiosa".

Otro caso célebre es el que opuso los Estados Unidos a España en lo referente a la existencia o no de una obligación del Estado cubano, liberado de la dominación colonial española, de asumir las deudas contraídas por la corona española, España sostuvo que Cuba, como Estado sucesor estaba obligado de reembolsar las deudas contraídas por el Estado español (bajo la forma política de monarquía).

En la Conferencia de paz Hispano-Americana celebrada a Paris en 1898, la delegación Norteamericana argumentó que Cuba, como Estado sucesor no tenía ninguna obligación de asumir la carga de la deuda contraída por España, dos argumentos fueron invocados para fundamentar esta posición.

Primero, se trató de una deuda contraída por un régimen de dominación colonial y segundo, este régimen de dominación es per se negación de derecho, puesto que ignora de manera intencional los derechos del principal interesado: el pueblo cubano, según los argumentos desarrollados por los Estados Unidos este tipo de deuda es nula y ella debe ser considerada como "deuda odiosa".

Según la delegación norteamericana: ***"The debt was contracted by Spain for national purposes, wick in some cases where alien and in others actually adverse to the interest of Cuba... in reality the greater part of it was contracted for the purpose of supporting a Spanish army in Cuba"***.

La Comisión dio razón a los estados Unidos concluyendo que era imposible jurídicamente que dichas deudas fueran transferidas sobre el Estado y pueblo cubanos, en consecuencia, el Estado cubano no tenía ninguna obligación de asumir la "transmisión de deudas".

Hay que señalar que los argumentos desarrollados por los Estados Unidos tienen como fuente su propia práctica, efectivamente, las antiguas colonias, que llegaron a conquistar su independencia de la dominación inglesa constituyéndose como un Estado, se negaron categóricamente a asumir la más mínima parte de la deuda pública contraída por el Estado inglés o la mínima porción de deuda contraída en su nombre por el colonizador, en este caso, el Estado inglés.

El Estado independiente nacido de la revolución contra la dominación inglesa no se consideró vinculado en derecho internacional por actos jurídicos estatales internacionales concluidos sin la participación del pueblo.

Este tipo de deuda puede analizarse en doctrina tanto bajo la noción de "deuda de régimen" o enfocada a la luz de la sucesión de Estados, sea cual fuere el ángulo de consideración, este tipo de repudiación de deuda es por un lado, un acto lícito en derecho internacional y por otro, como acto lícito constituye la negación práctica de la existencia de una obligación de transmisión de deudas, además, es una deuda odiosa y por tanto nula en derecho internacional.

Otro ejemplo histórico es el de la Sentencia arbitral que opuso Inglaterra a Costa Rica con respecto a las obligaciones contenidas en contratos concluidos entre el gobierno de Federico Tinoco, que accedió al poder a través de un golpe de Estado que derrocó al de Alfredo González, Gran Bretaña en este caso ejerció la protección diplomática en favor de las empresas que concluyeron contratos con el gobierno de Tinoco.

El gobierno posterior al de Tinoco que fue a su turno derrocado en 1919, promulgó la Ley no. 41 del 22 de agosto de 1922 por la cual todos los contratos concluidos por el gobierno de Tinoco entre el 27 de enero de 1917 y el 2 de setiembre de 1919 fueron considerados nulos, este acto implicaba que los actos jurídicos del gobierno posterior no producían obligaciones para el gobierno sucesor, el argumento inglés era que el gobierno posterior estaba obligado a asumir las obligaciones contraídas por el gobierno de Tinoco y en consecuencia, obligado a la ejecución de las obligaciones contractuales.

La cuestión del diferendo fue resuelta por el Árbitro único, el cual reconoció que los actos concluidos por el régimen usurpador de Tinoco no producían ningún efecto y que por tanto el gobierno sucesor no estaba obligado por los actos concluidos por ese régimen despótico, así, ni el Estado ni el gobierno posterior, como órgano del Estado, están obligados a asumir cargas financieras cuando los actos jurídicos anteriores son nulos.

El derecho internacional nos enseña así que los actos gubernamentales y los actos jurídicos internacionales por los cuales un gobierno usurpador o una dictadura contrajeron obligaciones en nombre del Estado (incluyendo las obligaciones financieras) son actos nulos.

La práctica internacional considera que el derecho internacional no impone ninguna carga u obligación jurídica, al contrario, en caso de deuda contraída por un gobierno usurpador, esta ***"...No es obligatoria para la nación; es una deuda de régimen, deuda personal del poder que la contrajo, en consecuencia ella desaparece con la caída del régimen"***.

Es evidente que en materia de la extinción de las deudas ***"... el sucesor no tiene por qué reconocer deudas contraídas por causa de insolvencia o ineptitud de las autoridades precedentes. Muchas obligaciones financieras a cargo de un país se toman solo para beneficio de un régimen... la teoría de las llamadas deudas odiosas... parece ser una tesis sostenida consistentemente en la práctica internacional para dejar de cubrir deudas del predecesor"***.

CAPÍTULO IV

“RECURSO ADMINISTRATIVO DE RECLAMACIÓN PARA HACER EFECTIVO EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO”

“Este concierto se lo dedico a la señora Justicia en honor a las vacaciones que parece se está tomando... y en reconocimiento al impostor que ha ocupado su lugar.”

“V de Vendetta”

4.1.-JUSTIFICACIÓN.- Es necesaria la implementación de un Recurso Administrativo de Reclamación en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación para hacer valer la efectiva ejecución del gasto público a través de la participación ciudadana, ya que está por demás documentado el mal manejo del dinero público por parte de aquéllos que tienen el manejo de recursos públicos, asignación, ejecución y aprobación de cuentas públicas y que rara vez reciben alguna pena después de haber ejercido éstos.

Es necesario mencionar que en el Estado Constitucional de Derecho, dentro del cual formalmente se encuentra el Estado Mexicano, las garantías de los derechos de los ciudadanos deben de contener un desarrollo legislativo y reglamentario, en caso de que esto no suceda, nos encontramos ante una laguna jurídica cuya responsabilidad que es exclusiva del poder legislativo, así mismo es necesario examinar el cumplimiento o incumplimiento de las garantías de los derechos y por ende de la efectividad o ineffectividad de éstos, en caso de obtener resultados negativos, implicaría que *“aún cuando los derechos se reconozcan en la Constitución éstos son inoperantes por defecto de actuación, tanto por ausencia como por ineffectividad de todo tipo de garantías”*,³⁵ situación que es aplicable al presente trabajo, ya que al no existir un recurso administrativo para impugnar la mala ejecución del dinero público federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación son ineficaces para proteger las finanzas públicas de México.

Tal y como lo vimos en el capítulo segundo, en relación con la **“Teoría de la Deuda Odiosa”**, la cual sustenta que un pueblo no es responsable de la deuda en que hayan incurrido gobernantes impuestos por la fuerza, y los gobiernos que le sucedan, no tienen por qué reconocer deudas contraídas por causa de insolvencia o ineptitud de las autoridades precedentes, ya que muchas obligaciones financieras a cargo de un país se toman sólo para beneficio de un régimen, por analogía podemos aplicar dicha teoría en nuestro país como motivación y justificación para el recurso de reclamación ante la ASF, puesto que todos aquéllos que realizan el entero de impuestos y derechos no ven siempre el adecuado gasto y destino del gasto público por parte de nuestros gobernantes.

³⁵ Luigi Ferrajoli, *“Garantías”*, Jueces para la Democracia, No. 38 (2000), pág. 40.

En línea con lo anterior, es de suma importancia la intervención activa de la ciudadanía en los asuntos públicos del Estado Mexicano, habida cuenta de que es ella la destinataria de las decisiones y actos de autoridad, y evidentemente, es la que soportará las consecuencias de los desaciertos y de las conductas deshonestas en que incurran los gobernantes y servidores públicos.

Como dice la sabiduría popular, ***“es muy fácil gastarse el dinero cuando es ajeno”***, pero en México nuestros políticos y gobernantes han llevado esa máxima a niveles insospechados e insostenibles que nos llenan de vergüenza a nivel nacional e internacional.

Es necesario ver de qué manera el Estado se gasta el dinero que pagamos de impuestos y derechos, y cómo podemos hacer para seguir exigiendo que se rindan cuentas de una forma más efectiva, basta con mirar la manera en que se compran medicinas, se construyen carreteras o aeropuertos, grandes obras o *“elefantes blancos”*, la manera en que se gestiona la nómina magisterial o se hacen las contrataciones en Pemex para identificar enormes despilfarros de dinero público, la erogación de 5 millones 110 mil 960 pesos en comprar panecillos y pastelitos finos para el año 2015 por parte del Senado de la República³⁶, por no hablar de la enorme corrupción que existe en casi todos los gobiernos estatales y municipales, que son tomados como verdaderos botines de guerra por los gobernantes y funcionarios públicos que allí se desempeñan.

En los últimos años, a la luz del marcado pluralismo informativo que tenemos en el país, han aflorado una buena cantidad de abusos en el ejercicio del dinero público, los minuciosos informes que año tras año presenta la Auditoría Superior de la Federación los documenta con extrema y muy pedagógica minuciosidad, los cuales no siempre son sancionados por dicha autoridad, a menos que sea por ajuste de cuentas entre políticos.

Es indignante cuando salen al debate público dichos gastos y sólo se genera una ola que pronto se apaga y que a las pocas horas o días se sustituye por el siguiente tema de interés, hemos tenido una opinión pública que ha dejado pasar muchos escándalos y que ha sido poco sólida al momento de exigir rendición de cuentas y sanciones para los responsables.

¿No es momento de cambiar ese patrón de conducta? ¿No es momento de revisar las millonarias pensiones de las que se habla poco o nada y el resto de gastos superfluos de nuestros gobernantes? ¿No sería bueno que entre todos le pongamos la lupa a nuestros presupuestos gubernamentales para evitar fugas, sobre costos, contratos simulados, aviadores en cargos públicos y un largo etcétera?, de nosotros depende.³⁷

³⁶ <http://www.sopitas.com/site/502894-52-millones-de-pobres-y-el-senado-gasta-5-mdp-en-pasteles-finos/>

³⁷ Miguel Carbonell, “El mal uso del dinero público”, http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/El_mal_uso_del_dinero_publico.shtml

En línea con lo anterior, si bien es cierto, que existe en el artículo 52 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el "Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias", dicho procedimiento es exclusivo de la ASF, asimismo en los artículos 109 y 110 de dicha ley, se prevé el funcionamiento de la "Contraloría Social", la cual "podrá" considerar peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil para que se realicen auditorias, visitas e inspecciones a los entes del gobierno federal señalados, hay que destacar que el término "podrá", implica "una gran libertad para la autoridad para tomar decisiones o crear disposiciones"³⁸, por lo que considero que estos procedimientos son privativos e insuficientes para vigilar de manera efectiva el ejercicio del gasto público por parte de la ciudadanía.

4.2.- DEFINICIÓN DE RECURSO.- En primer lugar hay que establecer qué y cuáles son los medios de impugnación y los recursos en materia procesal, en relación a los primeros diremos que son *"las facultades conferidas a las partes, las cuales les permiten combatir las resoluciones de los jueces (en materia fiscal nos referimos también a las autoridades fiscales) cuando consideran que no sea ajustan a derecho"*³⁹.

Por otra parte, los medios de impugnación comprenden tanto los recursos como procesos autónomos de finalidad impugnativa, verbigracia, el Juicio de Amparo. Por tanto su finalidad, es la de ofrecer la oportunidad de corregir o enmendar los errores en que el Poder Judicial y demás autoridades pueden incurrir en la aplicación del derecho.

Con el nombre de Recursos administrativos hacemos referencia a los procedimientos administrativos de carácter procesal por medio de los cuales los interesados o afectados por un acto administrativo instan de la Administración Pública, autora su anulación por razones de legalidad, o en un sentido más amplio podemos decir que son aquellos medios de defensa de los que dispone el contribuyente afectado en sus derechos por un acto de alguna autoridad administrativa, para que la misma autoridad o el superior jerárquico de ésta revise el acto, a fin de que lo revoque, lo modifique o lo anule, en caso de que se demuestre su ilegalidad.

El objeto de todo recurso es obtener la impugnación de la parte resolutive de un acto, los recursos son la vía procesal a través de la cual se protege y controla la legalidad de los actos administrativos. **La impugnación administrativa es requisito previo a la impugnación judicial, por lo que para acceder a la instancia jurídica deben haberse agotado todas las instancias administrativas.**

³⁸ Época: Décima Época , Registro: 2008770 , Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito , Tipo de Tesis: Aislada , Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación , Libro 16, Marzo de 2015, Tomo III , Materia(s): Administrativa , Tesis: I.1o.A.E.30 A (10a.) , Página: 2365

³⁹ "Diccionario de Derecho" Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, Editorial Porrúa Pág. 370.

4.3.-PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN COMO INSTANCIA ADMINISTRATIVA

A continuación se señalarán punto por punto los requisitos de procedibilidad del recurso de reclamación que se propone.

4.4.- LEY EN LA QUE SE ADICIONARÁ EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

En el presente caso, en primera instancia se hace un estudio de la **Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado** vigente, esto en atención a la materia de la que es objeto, que trata básicamente del resarcimiento de los daños patrimoniales a los particulares, cuando éstos son ocasionados por la inadecuada actuación de las autoridades administrativas federales.

En este sentido tenemos que ésta ley tiene como objetivo primordial ***“fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quiénes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado”⁴⁰***, pero derivado de un análisis de la Ley en comento nos muestra que sólo remite a los ciudadanos al **“Recurso de Revisión”** en ***“vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”⁴¹***, esto es, cuando las resoluciones de la autoridad administrativa nieguen la indemnización solicitada, o que por su monto, no satisfagan a los interesados, situación que resulta incompleta al analizar la manera de impugnar dichas reclamaciones ciudadanas, por lo que a continuación, se muestran los medios de impugnación citados:

“LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

ARTÍCULO 19.- *El procedimiento de responsabilidad patrimonial deberá ajustarse, además de lo dispuesto por esta Ley, a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.*

ARTÍCULO 24.- *Las resoluciones de la autoridad administrativa que nieguen la indemnización, o que, por su monto, no satisfagan al interesado podrán impugnarse mediante recurso de revisión en vía administrativa o bien, directamente por vía jurisdiccional ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.*”

⁴⁰ Artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

⁴¹ Artículo 1º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado

"LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO II De la Revisión

ARTÍCULO 63. *Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:*

IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. *En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.*

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

De los artículos antes transcritos se desprenden dos puntos muy importantes que no existen en dicha ley:

- ❖ No se prevé como causal para interponer el medio de impugnación antes mencionado, la indebida aplicación de los recursos públicos de las dependencias federales por parte de todos aquéllos responsables de ejercerlos, lo cual afecta directamente a todos aquéllos que pagan los diversos impuestos y derechos que existen en México.
- ❖ El ejercicio de los medios de impugnación a lo que se aluden, están previstos en otras leyes que a su vez nos remiten en última instancia a la Ley de Amparo, lo cual para un ciudadano común resulta confuso, haciendo más difícil hacer valer la correcta aplicación de los recursos públicos del Estado Mexicano.

De lo anterior se concluye que esta ley no es la adecuada para implementar el recurso administrativo que se propone en el presente trabajo de investigación, por lo cual se considera que éste debe de incluirse en la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, debido a que en ella se rige la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, la cual como veremos en los siguientes puntos, es la encargada de fiscalizar los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

4.5.- LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL RECURSO

En éste sentido, el primer requisito para la procedencia del recurso de reclamación que se propone es la figura jurídica del **“Interés Legítimo”**, el cual es necesario para que todos los ciudadanos Mexicanos que resientan un daño concreto por su situación frente al orden jurídico y se vean afectados por el hecho de que las autoridades no se conduzcan dentro del margen de la ley, puedan a través del medio de impugnación que se propone, obtener una medida individualizada por parte de las autoridades federales responsables, por la cual se invalidará y exigirá la reparación patrimonial por una actuación irregular de la autoridad.

Actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece a la institución jurídica del **“Interés Legítimo”** como requisito de procedibilidad en el Juicio de Amparo Indirecto⁴², la cual en el presente caso puede ser utilizada por analogía en el medio de impugnación administrativo que se propone, a mayor abundamiento, se debe entender por Interés legítimo cuando:

⁴² Época: Décima Época, Registro: 2007921, Instancia: Pleno , Tipo de Tesis: Jurisprudencia , Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación , Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I , Materia(s): Común , Tesis: P./J. 50/2014 (10a.) , Página: 60

I) La persona sea titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o

II) En caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio.

III) Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto.

Así mismo para determinar si se acredita el interés legítimo, debe responderse a las preguntas ¿qué? ¿quién? y ¿cuándo?

Una persona que válidamente plantee la impugnación constitucional de una ley en sede judicial debe hacerse tres preguntas para determinar si cuenta con interés legítimo para hacerlo: ¿qué puede servir de parámetro de control constitucional? ¿quién puede acudir a combatirla en sede de control judicial? y ¿cuándo puede hacerlo?⁴³, las tres respuestas se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ❖ En primer lugar, el artículo 133 establece que la integridad de la Constitución es norma jurídica, la que se constituye en criterio de validez de todo acto de producción normativa, por lo que, por regla general, cualquier fragmento constitucional puede servir de parámetro de control.
- ❖ En segundo lugar, el artículo 103, fracción I, establece que puede acudir al juicio quien, al menos, acredite interés legítimo.
- ❖ Finalmente, de la interpretación sistemática de los artículos 103 y 107, se desprende que una persona puede acudir al juicio de amparo cuando su oposición a la ley adquiera una concreción real, jurídicamente relevante y cualificada en el tiempo, lo que sucede cuando resienta una afectación que no sea hipotética o conjetural, es decir, cuando acudan a alegar afectaciones contemporáneas y definitivas.

⁴³ Época: Décima Época, Registro: 2009197, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a. CLXXXIII/2015 (10a.), Página: 444

Las respuestas a cada una de las preguntas identificadas el qué, el quién y el cuándo, tienen como común denominador la preocupación constitucional de delimitar el poder de revisión judicial de las leyes conforme al principio de división de poderes, para que sólo sea activable cuando esta función sea necesaria para resolver una controversia real, que involucre la suerte de un interés con relevancia jurídica de una persona, de acuerdo a un parámetro jurídico, ya que aquellos actos o afectaciones hipotéticas o condicionadas a un acto contingente pueden ser resueltos por los poderes políticos con legitimidad democrática.

4.6.- SUJETOS (ENTES PÚBLICOS) CONTRA LOS QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

Los entes públicos contra los que se interpone el medio de impugnación propuesto son los que prevé el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, el cual establece:

***“ARTÍCULO 2.-** Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario:*

- ❖ *Los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación*
- ❖ *Organismos constitucionales autónomos,*
- ❖ *Dependencias*
- ❖ *Entidades de la Administración Pública Federal*
- ❖ *La Procuraduría General de la República*
- ❖ *Los Tribunales Federales Administrativos y*
- ❖ *Cualquier otro ente público de carácter federal*

4.7.- AUTORIDAD ANTE LA QUE SE INTERPONE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN

La Autoridad Pública Federal ante las que se presenta y resuelve el medio de impugnación propuesto es la Auditoría Superior de la Federación, puesto que es ella la que en última instancia se encargará de revisar la cuenta pública y hacer observaciones a los entes públicos federales, aunado a que cuenta con toda la documentación relacionada con los gastos ejercidos en los programas federales que reciben las entidades federativas.

4.8.- TÉRMINO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN

Antes de fijar el término de interposición del recurso administrativo que se propone, es menester conocer el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, ya que ésta dependencia federal es la que en última instancia se encargará de revisar la cuenta pública y hacer observaciones a los entes públicos federales.

Lo anterior tiene su fundamento Constitucional y Legal en los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública., y 4, 6, 16, 17, 18, 32, 33, 50, 51, 55, 56, de la **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, que es aquella que tiene por objeto reglamentar los artículos de nuestra Constitución antes mencionados, esto en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

En línea con lo antes expresado, a continuación veremos el mecanismo de la Auditoría Superior de la Federación con los siguientes puntos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- ❖ La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la cuenta pública
- ❖ Fiscalizará en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
- ❖ Fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.
- ❖ En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.
- ❖ Fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica,

LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN

- ❖ La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal.

- ❖ Los servidores públicos y las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales, deberán atender los requerimientos que les formule la Auditoría Superior de la Federación durante la planeación, desarrollo de las auditorías y el seguimiento de las acciones que emita dentro de los plazos establecidos en esta Ley.
- ❖ La Auditoría Superior de la Federación, a más tardar en el mes de enero del año siguiente al que se presentó la Cuenta Pública, dará a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados finales y las observaciones preliminares que se deriven de la revisión de la misma, a efecto de que dichas entidades presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan.
- ❖ La fiscalización de la Cuenta Pública está limitada al principio de anualidad a que se refiere el segundo párrafo del artículo 79 Constitucional, la Auditoría Superior de la Federación, sin perjuicio del principio de anualidad, podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información y documentación de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.
- ❖ Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que reciban las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, deberán presentar la información y las consideraciones que estimen pertinentes a la Auditoría Superior de la Federación para su solventación o atención.
- ❖ La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo máximo de 120 días hábiles sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas; en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.
- ❖ Las entidades fiscalizadas, dentro de un plazo improrrogable de 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de los pliegos de observaciones, deberán solventar los mismos ante la Auditoría Superior de la Federación.

Tomando en cuenta la complejidad de la materia, el término de interposición del recurso de reclamación ante la Auditoría Superior de la Federación, se propone que sea **de 6 meses contados a partir del día siguiente a los 120 días hábiles de las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas**; tal y como se prevé en el artículo 33 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, esto cuando exista temor fundado de que la Auditoría no se pronuncie respecto de la inadecuada ejecución del gasto público así como para fincar responsabilidades administrativas y penales, todo esto basado en dictámenes presentados por todo aquél que presente el medio de impugnación que se propone.

4.9.- SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN QUE DA FIN AL RECURSO DE RECLAMACIÓN

En la hipótesis de que la ASF resuelva favorablemente a los promoventes del recurso de reclamación ésta tendrá los siguientes efectos:

- ❖ Modificar la normatividad y medidas de control del gasto público.
- ❖ La Auditoría Superior de la Federación a revisará nuevamente las cuentas públicas en las que exista temor fundado del inadecuado gasto público por parte de la autoridad señalada como responsable, otorgándole un término de 45 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución para que presenten la información solicitada y las consideraciones necesarias para su solventación o atención.
- ❖ En caso de que la Autoridad señalada como responsable, encuentre desvíos de recursos públicos federales, la ASF le ordenará que en un término menor a 5 días hábiles, contados a partir de que las irregularidades sean señaladas, proceda a ejercitar la acción penal y administrativa correspondiente.

4.10- INSTANCIA JURISDICCIONAL.

En caso de que los promoventes del Recurso de Reclamación obtengan una resolución negativa en la causa de pedir, tienen 2 instancias jurisdiccionales para hacer valer sus pretensiones, estas instancias son: **el Juicio Contencioso Administrativo que se lleva a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y por último a través del Amparo Directo, que se substancia ante los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación**, los cuales se realizan de la siguiente manera:

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

- ❖ En caso de que los promoventes del recurso de reclamación obtengan una resolución negativa a sus intereses, éstos a través del Juicio Contencioso Administrativo pueden obligar a la ASF a realizar auditorías a las distintas dependencias del Gobierno Federal, a los Estados y Municipios por el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y públicos federales, esto con fundamento en los artículos 1, 13 y demás aplicables del Capítulo I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación

- ❖ Como última instancia, podemos acudir al Juicio de Amparo Directo, que se substancia ante los Tribunales Colegiados del Poder Judicial de la Federación, el cual se promoverá en contra de la sentencia definitiva por la Sala Regional que

corresponda del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, esto con fundamento en los artículos 34, 170 fracción I y demás aplicables del Capítulo II de la Ley de Amparo.

V.- CONCLUSIONES

Como conclusión a lo anteriormente propuesto, tenemos que los beneficios y efectos de la propuesta que se realiza en la presente tesis son los siguientes:

- ❖ Que en México, la política se encuentre sometida al Derecho y a la Justicia y no al revés, como lamentablemente sucede actualmente.
- ❖ Empoderar a todos aquéllos que pagan impuestos y derechos, llevando a cabo el efectivo ejercicio del gasto público a través de la participación ciudadana.
- ❖ A través del Recurso de Reclamación, la ciudadanía puede tener la posibilidad de obligar a la Auditoría Superior de la Federación a revisar nuevamente las cuentas públicas en las que exista temor fundado del inadecuado gasto público por parte de los gobernantes y funcionarios públicos.
- ❖ Que la ciudadanía tenga la posibilidad de iniciar, a través del recurso de reclamación, la investigación en las cuentas públicas de que se trate, que esta facultad no sea exclusiva de la Auditoría Superior de la Federación.
- ❖ A través de la resolución a favor del promovente del recurso, se modifique la normatividad y medidas de control del gasto público.
- ❖ Hacer valer el sistema político/electoral en nuestro país que es la Democracia, que ésta no sólo se realice en época electoral, el cual es bastante cuestionable en cuanto a legalidad y legitimidad con que se lleva a cabo, sino que la Democracia también se lleve a cabo al gobernar, ejecutando el dinero público de manera correcta, y cuando esto no suceda, los ciudadanos a través del recurso de reclamación, se sancione a todos los responsables del manejo del dinero público, sin quedar al arbitrio de la Auditoría Superior de la Federación proceder penal y administrativamente en contra de éstos.

VI.- PROPUESTA DE RECURSO DE RECLAMACIÓN

En base a lo anteriormente expuesto, el recurso de reclamación que se propone sería de la siguiente manera:

CAPÍTULO DOS TÍTULO NOVENO DEL RECURSO DE RECLAMACIÓN

ARTÍCULO 111.- *El recurso de reclamación procede contra actos realizados por entes públicos federales, tales como: los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, Organismos constitucionales autónomos, Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, La Procuraduría General de la República, Los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.*

Al procedimiento establecido en el presente Capítulo se aplicarán supletoriamente las disposiciones establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

ARTÍCULO 112.- *Del recurso de reclamación conocerá Auditoría Superior de la Federación, quien lo resolverá de conformidad con lo dispuesto en este Capítulo.*

ARTÍCULO 113.- *El recurso de reclamación deberá promoverse dentro del término de seis meses siguientes al de la ejecución del acto impugnado o de aquél en que se tuvo conocimiento de su ejecución.*

ARTÍCULO 114.- *En el escrito de interposición del recurso de reclamación, se deberá expresar:*

- I.- Nombre y domicilio del recurrente;*
- II.- Nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere;*
- III.- Señalar la autoridad emisora de la resolución o acto que se recurre;*
- IV.- Precisar el acto o resolución administrativa que se impugna, así como la fecha de su ejecución, o bien, en la cual tuvo conocimiento de la misma;*
- V.- Manifestar cuales son los actos o abstenciones que le consten y que constituyen los antecedentes del acto recurrido;*
- VI.- Expresar los agravios que le causan, así como argumentos de derecho en contra de los actos que se recurren;*
- VII.- Ofrecer las pruebas que estime pertinentes relacionándolas con los actos que se mencionen; y*
- VIII.- Firma del recurrente.*

ARTÍCULO 115.- Con el escrito de recurso de reclamación, se deberá acompañar:

- I.- Los documentos que acrediten la personalidad del promovente;*
- II.- El documento en el que conste el acto o resolución recurrida;*
- III.- La constancia de la ejecución del acto impugnado, o la manifestación bajo protesta de decir verdad de la fecha en que tuvo conocimiento de la resolución;*
- IV.- Las pruebas que se ofrezcan; y*
- V.- Copias para correr traslado, en caso de existir tercero perjudicado.*

ARTÍCULO 116.- En caso de que el recurrente no cumpla con alguno de los requisitos o no presente todos los documentos que señalan los dos artículos anteriores, la Auditoría Superior de la Federación lo prevendrá por escrito por una vez para que en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación subsane las irregularidades. Si transcurrido dicho plazo el recurrente no subsana las irregularidades, el recurso se tendrá por no interpuesto.

ARTÍCULO 117.- Dentro de un término de cinco días hábiles contados a partir del día en que se recibió el escrito que contenga el recurso de reclamación, el expediente y el informe de la autoridad responsable, el Auditoría Superior de la Federación deberá dictar resolución sobre la admisión, prevención o desechamiento del recurso, la cual deberá notificarse personalmente al recurrente, a la autoridad responsable y al tercero perjudicado si existiese.

Si se admite el recurso a trámite, deberá señalar en la misma resolución la fecha para la celebración de la audiencia de ley. Esta audiencia será única y se verificará dentro de los quince días hábiles siguientes a la admisión del recurso.

ARTÍCULO 118.- Se desechará por improcedente el recurso cuando se interponga:

- I.- Contra actos administrativos que sean materia de otro recurso, que se encuentre pendiente de resolución, o que haya sido promovido anteriormente por el mismo promovente por el mismo acto impugnado;*
- II.- Contra actos que no afecten los intereses legítimos del promovente;*
- III.- Contra actos consumados de modo irreparable;*
- IV.- Cuando el recurso sea interpuesto fuera del término previsto por este Capítulo;*
- y*
- V.- Cuando se esté tramitando ante cualquier autoridad judicial, algún recurso o medio de defensa interpuesto por el promovente y que tenga por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.*

ARTÍCULO 119.- Será sobreseído el recurso cuando:

- I.- El promovente se desista expresamente;*

II.- El interesado fallezca durante el procedimiento, si el acto o resolución recurridos sólo afectan a su persona;

III.- Durante el procedimiento sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

IV.- Cuando de las constancias del expediente es notorio que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia.

ARTÍCULO 120.- *La audiencia tendrá por objeto admitir y desahogar las pruebas ofrecidas, así como recibir los alegatos que se presenten por escrito.*

Es admisible toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y las que fueren contrarias al derecho, a la moral y a las buenas costumbres.

Sólo se admitirán las pruebas ofrecidas por las partes antes de la celebración de la audiencia, de lo contrario, carecerán en absoluto de valor probatorio, salvo que se trate de documentos de fecha posterior a su ofrecimiento, o de aquellos cuya existencia ignoraba el que los presente; y los que no hubiere adquirido con anterioridad. La audiencia y la recepción de pruebas serán públicas.

ARTÍCULO 121.- *En caso de existir tercero perjudicado, en la misma resolución que se le notifique admitido el recurso de reclamación, se le requerirá para que en un término máximo de cinco días comparezca por escrito a defender sus derechos y ofrecer pruebas que estime convenientes.*

ARTÍCULO 122.- *La Auditoría Superior de la Federación deberá emitir resolución definitiva, dentro de los dos meses siguientes a la celebración de la audiencia.*

Transcurrido dicho término, sin que se dicte resolución expresa al recurso, se entenderá que el acto impugnado será auditado nuevamente.

ARTÍCULO 123.- *La resolución definitiva del recurso deberá estar debidamente fundada y motivada y se referirá a todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente.*

ARTÍCULO 124.- *Si la resolución definitiva ordena la realización de un determinado acto, deberá cumplirse en un plazo no mayor de un mes contado a partir del día en que se haya notificado dicha resolución a la autoridad responsable.*

ARTÍCULO 125.- *No se podrán anular, revocar o modificar los actos o resoluciones administrativas con argumentos que no haya hecho valer el recurrente.*

ARTÍCULO 126.- *La Auditoría Superior de la Federación, al resolver el recurso, deberá:*

I.- Declararlo improcedente;

II.- Sobreseer el recurso;

III.- Confirmar el acto reclamado; o

IV.- Revocar el acto impugnado, en cuyo caso podrá, modificar u ordenar la modificación del acto, ordenar que sea dictado uno nuevo u ordenar la reposición del procedimiento, atendiendo a los siguientes lineamientos:

- a) La Auditoría Superior de la Federación a revisará nuevamente las cuentas públicas en las que exista temor fundado del inadecuado gasto público por parte de la autoridad señalada como responsable, otorgándole un término de 45 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución para que presenten la información solicitada y las consideraciones necesarias para su solventación o atención.*
- b) En caso de que la Autoridad señalada como responsable, encuentre desvíos de recursos públicos federales, la ASF le ordenará que en un término menor a 5 días hábiles, contados a partir de que las irregularidades sean señaladas, proceda a ejercitar la acción penal y administrativa correspondiente.*

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA

- ❖ Finanzas Públicas, Jacinto Faya Huesca, Ed. Porrúa, México, 1998.
- ❖ Principios de Hacienda Pública, Luigi Einaudi, Ed. Aguilar S.A. , Madrid , 1962.
- ❖ Democracy, David Estlund, Blackwell Publishers Ltd, 2002.
- ❖ ¿Qué es la Democracia? , Alain Touraine, Fondo de Cultura Económica, México 2001.
- ❖ ¿Qué es la Democracia?, Giovanni Sartori, Ed. Taurus, 2011.
- ❖ Finanzas Públicas y Política Presupuestaria, Alan Williams, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1971.
- ❖ Hacienda Pública, Úrsula K. Hicks, Aguilar S.A. Ediciones, Madrid, 1960.
- ❖ El Sector Público, Robert Haveman, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972.
- ❖ Curso de Política de Finanzas Públicas de México, Alfonso Cortina, Ed. Porrúa, 1977.
- ❖ Hacienda Pública Teórica y aplicada, 5ta edición, Ed. Mc Grawhill, Richard Musgrave y Peggy B. Musgrave, España, 1999.
- ❖ Principios de Ciencia de la Hacienda Pública, Mauricio Fasiani, Aguilar S.A. Ediciones, Madrid, 1962.
- ❖ La Deuda Odiosa, El Valor de una Doctrina Jurídica como Instrumento de Solución Política, Olmos Gaona Alejandro, Editorial CONTINENTE, Colección Biblioteca del Pensamiento Nacional, Edición 2005

WEB

- ✓ <http://www.sopitas.com/site/502894-52-millones-de-pobres-y-el-senado-gasta-5-mdp-en-pasteles-finos/>
- ✓ <http://www.oronoticias.com.mx/nota/152474/Altera-Senado-reporte-de-sbvenciones-hacen-perdedizos-614-mdp>
- ✓ <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/07/27/arreglar-la-linea-12-costara-900-mdp>
- ✓ <http://www.oronoticias.com.mx/nota/151681/Economia-mexicana-presenta-mismos-signos-que-Grecia-CCE>

- ✓ <http://www.oronoticias.com.mx/nota/152303/Declaran-en-quebra-a-Guerrero-advierten-adelantar-toma-de-posesion>
- ✓ <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/en-nivel-maximo-saldo-de-deuda-de-estados-y-municipios-a-junio.html>
- ✓ <http://www.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>
- ✓ <http://e-consulta.com/nota/2015-02-18/gobierno/exige-la-asf-puebla-reintegre-300-mdp-de-subsidio-educativo>
- ✓ [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas Oportunas Finanzas Publicas/Informacion mensual/Paginas/finanzas publicas.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx)
- ✓ [http://www.miguelcarbonell.com/articulos periodicos/El mal uso del dinero p blico.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/El_mal_uso_del_dinero_publico.shtml)
- ✓ <http://www.oronoticias.com.mx/nota/152301/Niega-apoyo-gobernador-de-Queretaro-a-atleta>
- ✓ <http://e-consulta.com/nota/2015-05-20/gobierno/pri-en-el-senado-pide-la-asf-informe-de-anomalias-en-puebla>
- ✓ <http://www.nexos.com.mx/?p=15579>
- ✓ <http://www.24-horas.mx/senado-gasta-5-mdp-en-cafe-y-pasteleria-final/>