

POLÍTICA DEL GASTO

Antecedentes Financieros

El territorio de la Roma imperial comprendía Italia, Grecia, Persia, España, parte de Alemania, África del Norte y Egipto.

Sus formas de organización política en los períodos de:

- a) Monarquía**
- b) República, y del**
- c) Imperio**

Todas ellas fueron diferentes y siguieron una línea de evolución contraria a la participación de las mayorías, en la formación de las instituciones políticas.

a) En el primer período, de la Monarquía, la función legislativa correspondía al Senado y a los Patricios y las funciones Ejecutivas y Judiciales al monarca, a quién le correspondía la iniciativa de leyes y solo “algunos” de sus actos eran fiscalizados por el Senado.

b) Ahora bien, en el período de la República, la función Legislativa, de igual manera, era ejercida por el Senado y los Patricios, la Ejecutiva también era ejercida por el Senado, pero a través de los Cónsules y todas las funciones restantes correspondían a los Pretores.

c) En la Época Imperial se dio el ocaso de la hegemonía del Senado y la participación del pueblo a través del sufragio, ya que se centralizó el poder precisamente en el Emperador.

Los Presupuestos Financieros de la Roma Imperial, en los tiempos de agosto (Siglo I), estaban configurados en cuanto a la imposición, gasto y administración de la forma siguiente:

Los principales tributos (impuestos**) estaban constituidos por impuestos sobre ventas, herencias, manumisión de esclavos, uso de puertos y por impuestos pagados por las Provincias (Estados): Directos sobre la propiedad y personas físicas e Indirectos como lo era el uso de puertos marítimos.**

En las Provincias Imperiales, los **tributos eran recaudados por los Procuradores del Emperador** (en México de hoy el SAT-SHCP), en tanto que en las provincias senatoriales, esa actividad era desarrollada por los quaestores.

Por su parte, los Republicanos recaudaban en la Provincias los impuestos indirectos (hoy en México el IVA), y los gastos se destinaban primordialmente al pago de salarios (de los **burócratas**) de los empleados tanto civiles como militares y al desarrollo de programas de obras públicas (Gasto Público) (*The new british encyclopedia - Publisher Helen Heminway Benton, 1975, pages 1108 & 1109*)

Durante el **período de la República**, la administración del Gasto Público, estuvo a cargo del Senado y su influencia disminuyó en el período del imperio, en la medida que aumentó el poder de los Emperadores.

A finales del Siglo IV, el Imperio Romano sólo era romano de nombre, ya que en realidad era mitad **romano** y mitad **griego**. De hecho no habían funcionarios imperiales gobernando a nombre del Emperador, solo existían jefes bárbaros buscando la forma de convertirse en Reyes.

En el Siglo VI Justiniano quiso reconstruir el antiguo Imperio Romano, gobernando simultáneamente Oriente y Occidente con buenos resultados, pero solo temporales; así sin haber renunciado a sus pretensiones de gran imperio, continuó el Imperio de Oriente hasta la caída de Constantinopla a manos de los turcos, en 1453.

Carlomagno (742-814) reunió parte de lo que ahora es **Alemania, España, Francia, Italia, Suiza, Holanda, Bélgica, Austria y Hungría**. El imperio se dividió en cerca de 300 Condados, y eran administrados por Condes designados por el Emperador y revocables a “caprich” del mismo. El Conde era a su vez administrador de justicia (Poder Judicial) y Jefe Civil (Gobernador) y militar (Defensa Nacional- Poder Ejecutivo).

En las **fronteras territoriales** había circunscripciones militares llamadas **Ducados**, las cuales estaban a cargo de los **Duques**. Tanto los **Condados** como **Ducados** estaban vigilados muy de cerca, como en microscopio, por inspectores del Emperador.

A la muerte de Carlomagno, el Imperio se dividió a su vez en 3 **Reinos: Alemania, Italia y Francia** y a su vez éstos se subdividieron en múltiples principados a cargo de los **Príncipes**.

En Francia, hacia el año de 840, los **Condes y Duques** lograron que sus cargos fuesen **hereditarios** y en ese momento el **Rey perdió toda su autoridad efectiva sobre los funcionarios al no disponer de medios de destitución, ni de revocación (¿desafuero?) de los nombramientos**. Lo que sí se logró es que las propiedades no fuesen de los Condes y Duques solo podían disfrutar de las mismas (¿arrendamiento?) y de ahí nace de ese “uso y goce temporal” de las propiedades, el Feudo.

A cambio de recibir un Feudo, los vasallos juraban fidelidad al Rey y éste a su vez se comprometía a prestar sus servicios personales como **soldados y jueces** (¿Defensa Nacional – Poder Judicial?) solamente bajo circunstancias y condiciones previamente establecidas en los contratos.

En el Feudo, los Condes y Duques, administraban justicia, dirigían ejércitos, percibían impuestos, acuñaban moneda y hasta podían declarar la guerra. Tenían a sus órdenes tanto a concesionarios del Feudo como a personas que estaban bajo su protección (pequeños propietarios y labradores), quienes estaban unidas a los señores feudales por medios de contratos en donde se estipulaban sus deberes y derechos: eran sus **Vasallos**.

Con base en esa organización de subordinación de unos hombres a otros, la propiedad indivisa y la economía de consumo interno (economía cerrada), se constituyó el **Régimen Feudal**.

En el siglo XI, hubo un auge del comercio, favorecido y alentado por las Cruzadas (propiciado por la Iglesia), dio a los habitantes de las ciudades la posibilidad de obtener considerables ganancias, que obviamente estaban limitadas por el poder del señor feudal. Y para evitar tanto poder, se formaron **ligas o asociaciones o hermandades**, en tanto se encontraba la forma de que el Señor Feudal fijara de común acuerdo con ellos y para siempre, los servicios que les correspondería prestar y los impuestos que se tendrían que pagar.

Después, dichos Convenios orales pudieron ponerse por escrito y así los actos celebrados y firmados por el Señor Feudal y con su sello se denominaron **“fueros”** (lo que ahora tienen ciertos funcionarios mexicanos, diputados, senadores, Presidente, etc).

En ciertas regiones de Flandes (vasallos de Francia, Capital Brujas, idiomas flamenco y francés en el año 1350), Italia y España, en donde el comercio era mas lucrativo, los comerciantes obtuvieron algo mas que simples garantías contra el abuso del poder de los señores feudales y fue el derecho de gobernarse a sí mismos y se formaron verdaderas Repúblicas que en Francia se llamaron Comunas o Municipios, por ejemplo en Aragón se fundaron universidades y en Alemania se fundaron ciudades libres o comunas.

Con ello estas comunas o ciudades libres tenían el derecho de hacer la guerra, escudos de armas y sellos propios. Todas las comunas o ciudades libres se asociaban algunas veces para defender sus libertades o para reprimir los excesos de los señores feudales.

Las ligas o asociaciones o hermandades, llegaron a ser a veces muy poderosas, como por ejemplo en 1295, treinta y dos villas de León y Galicia firmaron un tratado de alianza ofensiva y defensiva contra cualquier acto del Rey o señor Feudal que respetara franquicias (¿Comercio Exterior?), exigiera impuestos contrarios a los fueros o invadiera bienes comunales de un vecino cualquiera.

Aún no existió lo que conocemos como ESTADO, y el poder del soberano estuvo limitado en lo exterior por la Iglesia, hasta la muerte del Papa Bonifacio VIII (1303), en lo interior gobernaban los señores feudales y los estamentos (grupos sociales con ciertas características económicas, culturales y profesionales).

En cuanto a los ingresos del soberano no existía una sistematización en la imposición y recaudación de los impuestos, ya que las fuentes de ingreso tenían un carácter de patrimonial. No se había separado el patrimonio del Rey y el del Estado.

Conforme fueron conquistando otros dominios, los ingresos eran insuficientes para cubrir los gastos de dicha extensión territorial, entonces aumentó la plantilla de empleados públicos y el sostenimiento del ejército permanente (¿SEDENA?). Se hizo necesario recaudar ingresos tanto del dominio real, como de los Feudos y para ello se convocaron asambleas, que con el tiempo se llamarían Comunas, Estados Generales o Cortes, integradas por representantes de las ciudades y por representantes de la Nobleza y del Clero.

Aquí es donde nace la Hacienda Pública y en lo sucesivo la carga de los Gastos Públicos correspondería a los súbditos. (Hoy los contribuyentes CPEUM 31 F-IV). Una de las consecuencias de la ampliación de la base contribuyente, fue la regulación jurídica de los tributos. Nace la Carta de Derechos inglesa en 1689, impuesto por el Príncipe Guillermo de Orange, donde el principio del impuesto debe ser consentido por el contribuyente e inclusive en España, en el reinado de Fernando IV, aprobó una petición de las Cortes de Valladolid, en donde se constituyó en Ley del Reino, la condición de que el consentimiento de las Cortes fuese necesario para que los tributos (impuestos) pudieran ser jurídicamente válidos, pero sin tomar en cuenta los intereses del Estado o de utilidad nacional, solo la cantidad de recursos financieros que los representantes de los Estados estaban dispuestos a facilitar al rey y las garantías que impedirían que el monarca gravar nuevamente a los súbditos sin su previo consentimiento.

Los **GASTOS PÚBLICOS**, es decir, los egresos del soberano **solo eran para satisfacer sus necesidades personales, administrativas y militares. La guerra, los torneos y la caza eran los pasatiempos favoritos del monarca.** La Iglesia se dedicó a prestar servicios de beneficencia social, educación, salud y asistencia económica para indigentes.

Nacen ideas de **comercio exterior**, como lo fue con Ricardo II de Inglaterra a finales del siglo XIV, cuando los mercaderes (comerciantes) establecieron **“debemos procurar comprar a los extranjeros menos de lo que pensamos venderles”**. (¿Balanza Comercial Superavitaria?) Aquí nace el principio fundamental del **Mercantilismo: Vender más y Comprar menos**

El Mercantilismo se dio desde finales de la Edad Media hasta principios del siglo XVIII. Sus ideólogos fueron el inglés Thomas Mun (exportación de lo invisible = **SERVICIOS**) y el francés Juan B. Colbert.

La riqueza la identificaban con el dinero, promovían las exportaciones. Pensaban que el comercio interno era útil pero que no aumentaba la cantidad de dinero, ya que lo que ganaba uno lo gastaba otro en el mismo territorio.

Al principio del Mercantilismo, sus objetivos iniciales estaban dirigidos a la conservación y a la acumulación del dinero, reducción de compras al extranjero y la obtención de un balance monetario favorable.

En una segunda etapa los mercantilistas acordaron que era necesaria la participación del Estado en la vida económica de un país, para asegurarse de que hubiera un **Saldo Positivo** en las balanzas monetarias y comerciales.

En contraste con la Edad Media, en la cual existió como base de todo el **PODER**, en los siglos XVII y XVIII el avance político fue interesante, con la concentración del poder en las monarquías absolutas.

En el aspecto financiero se llegó a la consolidación de la Hacienda Pública al distinguirse entre el patrimonio de la corona y el patrimonio del estado.

Los impuestos fueron la principal fuente de ingresos del Estado con el consentimiento del contribuyente y **a partir de 1689 el Parlamento inglés estableció el control del GASTO PÚBLICO.**

En el siglo XIX, el triunfo de las ideas liberales en todo el mundo, creadas en 100 años, **da como resultado el nacimiento de lo que se conoce como Economía y que inclusive superaron insospechadamente a lo imaginado por Adam Smith**, quién concibió el proceso económico, como una consecuencia del libre comportamiento de las fuerzas de mercado. Proceso cuyas partes fundamentales están sustentadas en la **Oferta y la Demanda** y la libertad de competencia y de concurrencia. El **Estado no debería intervenir**, idea contraria a la Mercantilista. Decía que solo el Estado debería intervenir en casos de **Defensa nacional, administración de justicia y en algunos casos de fomento a las actividades comerciales y educativas.**

Estableció que el Estado solo debería percibir ingresos por concepto de Impuestos, y estableció un Equilibrio Presupuestario y destino los empréstitos del soberano solo en casos de emergencia.

Hasta 1914, al inicio de la Primera Guerra Mundial, estuvo vigente el sistema económico liberal.

Al finalizar el siglo XIX se hizo patente la necesidad de la intervención estatal en el terreno económico.

En Inglaterra y Alemania había proteccionismo aduanero. Alemania, con sus intervenciones bélicas en las dos guerra mundiales, puso en evidencia la idea liberalista del abstencionismo del Estado en la vida económica y social de los países. **Un ataque contra el liberalismo lo dio Carlos Marx** al considerar al estado liberal como consejero de la administración de los intereses de la clase dominante.

La Primera Guerra Mundial (1914-1918), la Revolución Rusa de 1917, la crisis económica alemana de 1923, el colapso de la Bolsa de Valores de Nueva York en 1929, el New Deal del expresidente Roosevelt y las concepciones Keynesianas del expansionismo de la actividad estatal hacia áreas de inversiones públicas y políticas fiscales y monetarias, con fines de pleno empleo, constituyeron acontecimientos sociales que pusieron fin a la hegemonía de las concepciones liberalistas del estado abstencionista y justificaron las nuevas concepciones del intervencionismo estatal en la vida económica y social de los países.

De solo tener una actividad limitada a la satisfacción de ciertas necesidades, se pasó al campo del Fomento y Desarrollo del bienestar económico y social.

La fuente de ingresos ha sido ampliada a la explotación de recursos propios, empréstitos y emisión de moneda. De solo tener políticas de Gasto Público destinado a la prestación de servicios de seguridad territorial y de administración de justicia, se pasó a la asignación de recursos para el desarrollo de amplios programas de beneficio social. La prioridad de solución de problemas de desempleo, salud, vivienda y educación, son políticas de bienestar económico y social jamás imaginadas en los períodos feudales y liberales.

El exceso, depredación y la incapacidad de los gobernantes de Iberoamérica y Europa del Este, provocaron el derrumbe de las ideas Keynesianas y de las ideas políticas y económicas marxistas, solo subsiste China, que tiene el mayor crecimiento económico en lo que va del siglo XXI.

Si retrocedemos a nuestro país, la triple alianza entre los Aztecas y los reinos de Tacuba y de Texcoco, se caracterizó por sus tendencias guerreras e impositivas, las cuales determinaron la recepción condescendiente de los vasallos por parte de los pueblos sojuzgados, mismo que durante la época de la Colonia continuaron igual o en peores condiciones, ya que ni los Gobernantes del México precortesiano, ni los de la Nueva España

sometieron su poder tributario al Derecho y fue hasta 1812 cuando debido a la promulgación de la Constitución de Cádiz, el poder impositivo se sometería a la Ley.

El estar ya sometido el poder tributario al Derecho continuó en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917 rebasando desmesuradamente en 1917 los tradicionales impuestos llamado alcabalas, peajes y sobre comercio exterior.

En 1989, para beneficio de muy pocos “empresarios”, se adoptó en México el sistema económico llamado “neoliberalismo”, ya que de liberalismo no tiene mas que el nombre, ya que el Gobierno sigue aún aplicando las leyes de Keynes con base a las Políticas Monetaria y Fiscal, incluso, si fuera de verdad un nuevo liberalismo económico, conforme a su principio básico que es “de dejar hacer y dejar pasar”, el Gobierno mexicano hubiera permitido que cerraran los bancos en 1995, tal como sucedió en EUA en 1929, cuando se vivía un liberalismo ortodoxo.

Por otra parte, el actual sistema económico mundial, basado en la apertura de mercados y la aplicación de lo más avanzado de la tecnología, ha provocado una recesión económica de alcances mundiales. Esto se debe a la productividad con base al desarrollo tecnológico, ya que para su aplicación implica bajar costos lo que ocasiona a su vez despidos masivos, lo cual origina que disminuya el consumo, mismo que también está afectado por la desconfianza y no a la aplicación de la tecnología.

GASTO PÚBLICO

Concepto

La importancia de este principio, se encuentra de manera clara en la CEPEUM, artículo 31, donde se marca que solo se deberán pagar contribuciones para que el Estado haga del Gasto Público, el instrumento decisivo para el cumplimiento de sus fines, por lo que las erogaciones públicas únicamente estarán dirigidas a cubrir los Servicios Públicos y atender las necesidades del Estado, es decir, que el deber de contribuir no podrá encontrar más razón, que la de atender el bien común.

Por costumbre se le ha llamado Gasto Público (GP) a todas las erogaciones que realiza el Estado y su realización estaría supeditada a principios de tipo económico, de tipo financiero y evidentemente bajo un régimen de legalidad encabezado por la CPEUM.

El Derecho Presupuestario implica que el desarrollo de las erogaciones a cargo del Estado está supeditado a esta rama del Derecho Financiero, que atiende directamente sobre los principios para la erogación de los recursos económicos del Estado. Por ello se puede asegurar que el concepto de GP representa el primer límite constitucional al Poder Tributario del Estado ya que de lo contrario se estaría en contra de la CPEUM.

El artículo 73 fracción VII de la CPEUM confirma dicho límite al poder tributario y señala al GP como único motivo del Estado para establecer contribuciones “....El Congreso tiene la facultad VII Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto”

Ernesto Flores Zavala sostiene que el Gasto Público es todo el que sea necesario para que las entidades públicas realicen sus atribuciones, es decir, para el desarrollo de su actividad legal.

Gabino Fraga dice que debe entender por GFP a los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando entonces excluidos de su concepto los que se destinen a la satisfacción de una necesidad individual.

Para Chapoy Bonifaz, el GP es el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicios d la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia –pensiones, jubilaciones y subsidios

Jacinto Faya afirma que toda erogación que realice el Estado es un gasto de carácter público.

Emilio Margain Manautou dice que necesariamente el Gasto Público tendrá que verse limitado, regulado y controlado a través de un instrumento u ordenamiento jurídico.

Control Presupuestario

El propósito de controlar los gastos públicos, de conformidad con el Derecho Presupuestario y por la extensa doctrina nacional e internacional que existe sobre el tema, no tiene más finalidad que asegurar la regularidad y legitimidad de la Hacienda Pública y la Actividad Financiera del Estado, por lo que será necesario que el Estado adopte medidas y disposiciones que permitan verificar que los ingresos públicos provenientes de contribuciones se utilizarán con la aquiescencia de la norma constitucional y sólo se destinarán conforme a los previsto por la norma jurídica creada para tal efecto, así como para dar cumplimiento a los fines que en ella se señalen. (García de la Mora, Leonardo y Miguel Angel Martínez Lago, Derecho Financiero y Tributario, Barcelona, JM Bosch, editor 1999, p. 109)

En el sistema jurídico mexicano, el control legislativo del GP, por CPEUM, lo encabeza la Cámara de Diputados, a través de un documento denominado “Presupuesto de Egresos” por el cual el Estado obtiene la autorización para realizar “cualquier erogación” prevista para cada ejercicio fiscal.

Sin embargo no sólo el Presupuesto de Egresos representa el control legislativo del Gasto Público, sino que además existe una serie de legislación complementaria a lo dispuesto en el mismo Presupuesto:

- **La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal** que señala que el GP son aquellas erogaciones por gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad social que realizan.

- **Ley de Planeación** – En su ejercicio fiscal correspondiente, tiene como objetivo principal establecer rubros específicos de GP en atención a las necesidades de la población, que sirva de base para el Plan Nacional de Desarrollo.
- **Ley de Deuda Pública** - Es creada para manejar las obligaciones de Pasivo derivadas de financiamiento y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, entre otras.
- **Ley de Fiscalización Superior de la Federación** - Su esencia radica en la materialización del control presupuestario, que con base en su artículo 7 define al control legislativo, como aquél que realiza la Cámara de Diputados con el fin de revisar la Cuenta Pública Federal para los efectos legales conducentes, la integra los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos, así como la información que muestre el registro de operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos, incluyendo el origen y aplicación de los recursos y el resultado de las operaciones de los entes públicos federales.

Principios del Gasto Público

En los términos de lo dispuesto en el artículo 126 de la CPEUM, el Gasto Público (GP) se fundamenta en el principio de que ningún pago podrá hacerse si no está previsto en el Presupuesto de Egresos.

El artículo 29 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, establece que una vez concluida la vigencia del Presupuestos de Egresos de la Federación, sólo procederá hacer pagos con base en él, por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre y cuando se hubiesen contabilizado debida y oportunamente las operaciones correspondientes y, en su caso, se hubiera presentado el informe de la Deuda Pública Flotante o Pasivo Circulante al final del ejercicio anterior.

Estas medidas tienen una larga tradición como elemento clave para reducir los síntomas de pobreza, sirviendo también para promover igualdad de oportunidades. El financiamiento de esta actuación se basa en un sistema impositivo de carácter progresivo.

Los instrumentos a detalle son los siguientes:

- **Programa de gastos para la igualdad de oportunidades**
 - **Programas de Seguridad Social**
 - **Transferencias Netas generales**
 - **Redistribución directa entre grupos específicos**
 - **Política de Inversiones Públicas**
- a) **Programa de Gastos para la igualdad de oportunidades.** Su objetivo básico es garantizar el acceso a ciertos recursos básicos que posteriormente terminante generar por los colectivos menos favorecidos un mayor nivel de renta (ingreso), siendo los programas que pueden desarrollarse: Servicio de Educación Básica (incluyendo secundaria) gratuita; Programas de formación profesional que faciliten la adaptación continua de los trabajadores a las necesidades del mercado de trabajo y que se den oportunidades a las nuevas generaciones; Programas de Gastos Públicos que faciliten la provisión gratuita o subvencionada con carácter general, de *formación universitaria*
- b) **Programas de Seguridad Social.** Deben favorecer a los ancianos y desempleados para disminuir la marginación y la pobreza. Los instrumentos son: Seguro de Desempleo, Pensiones de jubilación e invalidez, Seguro Social.
- c) **Transferencias Generales:** A través de este medio, se entregan subsidios a perceptores de rentas bajas. Estos subsidios pueden ser en especie o en efectivo, por ejemplo: Ayuda para familias de bajos ingresos con cargas familiares, guarderías gratuitas, créditos blandos, apoyo para la vivienda, etc.; Prestaciones en especie para los de mas bajos ingresos como son vales de despensa y de transporte, entrega de ropa y enseres domésticos.; tarifas discriminatorias para los de más bajos ingresos, como precios subsidiados por ejemplo en transporte público, luz, gas, alimentos, etc.

- d) **Redistribución directa entre grupos específicos.** Para conceder ayudas a ciertos grupos sociales a través del establecimiento de impuestos a otros colectivos más favorecidos. Esta combinación de impuestos y gastos selectivos es la discriminación fiscal con fines redistributivos como por ejemplo: Tasas impositivas a propietarios de yates deportivos para contribuir a remodelar la flota pesquera; impuesto especial a los grandes centros comerciales para financiar la formación profesional de los pequeños comerciantes.
- e) **Política de Inversiones Públicas.** Se basa en un sistema fiscal de financiamiento progresivo, con el acompañamiento de un programa de inversiones públicas que beneficien a los de menores ingresos, como por ejemplo: carreteras, viviendas, escuelas, hospitales, etc, que pueden tener impactos redistributivos, como por ejemplo: Creación de puestos de trabajo entre personas de ingresos reducidos, en obras de utilización de técnicas intensivas en mano de obra; utilización de los bienes y servicios generados a través de estas inversiones públicas por capas de la población de ingresos reducidos (viviendas sociales, escuelas para grupos-objetivo rurales o urbanos de bajos ingresos, etc.; también se pueden dar filtraciones hacia grupos de ingresos altos o medios, si los bienes y servicios ofrecidos general elevadas externalidades positivas para los mismos, como por ejemplo autopistas, infraestructuras de transporte aéreo, etcétera.