

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE  
LA TEORIA DEL GASTO PUBLICO

TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR

FRANCISCO MAJANO CHICAS

PARA OPTAR AL TITULO DE DOCTOR

EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

SEPTIEMBRE DE 1983



SAN SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTRO AMÉRICA

T  
336.39  
M233c

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR : DR. MIGUEL ANGEL PARADA

SECRETARIO GENERAL: LIC. RICARDO CALDERÓN

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO : DR. MANUEL ADÁN MEJÍA RODRÍGUEZ

SECRETARIO: DR. OSCAR MAURICIO CARRANZA



TRIBUNALES EXAMINADORES

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES,

PRESIDENTE: DR. ROLANDO CALDERÓN RAMOS  
PRIMER VOCAL: DR. JULIO ENRIQUE ACOSTA BAIRES  
SEGUNDO VOCAL: DR. OVIDIO VILLATORO

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS,

PRESIDENTE: DR. ROMÁN ZÚNIGA VELIS  
PRIMER VOCAL: DR. SALVADOR VALENCIA ROBLES  
SEGUNDO VOCAL: DR. OSCAR MAURICIO CARRANZA

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL,

PRESIDENTE: DR. ENRIQUE ARGUMEDO  
PRIMER VOCAL: DR. MANUEL ADÁN MEJÍA RODRÍGUEZ  
SEGUNDO VOCAL: DR. JOSÉ FELIPE LÓPEZ CUÉLLAR

ASESOR DE TESIS

DR. JOSÉ MAURICIO RODRÍGUEZ FLORES

TRIBUNAL CALIFICADOR

PRESIDENTE: DR. JOSÉ ENRIQUE ARGUMEDO

PRIMER VOCAL: DR. FRANCISCO RAFAEL GUERRERO AGUIAR

SEGUNDO VOCAL: DRA. MIRNA CASTANEDA DE ALVAREZ

## DEDICATORIA

A DIOS TODOPODEROSO, por iluminarme grandiosamente todo instante de mi vida.

- A MI HIJO: WALTER ALBERTO MAJANO,  
Con gran ternura y Amor filial.
- A MI PADRE: FRANCISCO MAJANO PRUDENCIO,  
(Q.E.P.D.) por haberme cultivado insustituibles principios de humildad, perseverancia y rectitud.
- A MI ADORADA MADRE: PILAR CHICAS VIUDA DE MAJANO,  
Por prodigarme el amor y cariño que fueron suficiente aliciente para triunfar.
- A HEYDI FUENTES FLORES,  
Quien en todo momento y en los más difíciles de mi vida de estudiante supo encausar y hacerme - mantener viva y brillante la esperanza del triunfo y la superación, con gran respeto y amor infinito.
- A MI CUÑADITA LINDA,  
Elsy Fuentes Flores (Q.E.P.D.) , maravilloso faro espiritual de entrañable inspiración, con inmenso amor, Elsita.

- A DON ALBERTO FUENTES PERLA,

Con mucho respeto y admiración.

- A MIS SEGUNDOS PADRES:

DANIEL MARTINEZ MIRANDA Y OFELIA MIRANDA DE MARTINEZ, quienes con gran amor y perseverancia canalizaron sus mejores deseos, posibilitando - valiosamente el alcance de esta meta.

- A MIS HERMANOS: Gumercinda, Antonio, María Mercedes,

Luis Felipe, Ana Francisca, Elba Elizabeth, María Inés, Alicia Maribel y José Santos, con gran amor fraternal.

- A MIS COMPAÑEROS DE ESTUDIOS:

Con quienes viví el más bello convivio estudiantil.

- A MIS PROFESORES:

Quienes en todo momento y en la ardua labor de la docencia universitaria me brindaron noblemente sus conocimientos que abrieron paso al amplio campo de las Ciencias Jurídicas, la Jurisprudencia y las Ciencias Sociales, con gran respeto, admiración y gratitud.

# I N D I C E

	PÁG.
I. GENERALIDADES .....	1
II. CONCEPTO DE GASTO PÚBLICO .....	3
III. PRINCIPIOS DEL GASTO PÚBLICO.....	19
- Principios del Gasto mínimo.....	19
- Principio de Mínima Interferencia con la iniciativa Privada .....	22
- Principio del Máximo beneficio.....	24
- Otros principios .....	25
IV. FINALIDAD DEL GASTO PÚBLICO.....	28
- Desarrollo Económico y Social .....	28
- Pleno Empleo .....	31
- Redistribución del Ingreso Nacional .....	33
- Seguridad y Previsión Social .....	34
- Defensa y Seguridad Pública .....	36
V. TENDENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y LEY DEL AUMENTO PROGRESIVO DEL MISMO,.....	38
VI. CAUSAS DEL AUMENTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS,.....	41
- Causas Económicas .....	41
- Causas Sociales .....	43
- Causas Políticas .....	44
- Causas Financieras .....	44
- Causas Administrativas .....	45

	PÁG.
VII. LA ILUSIÓN DEL GASTO PÚBLICO.....	47
VIII. CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS.....	53
- Gastos Ordinarios y Extraordinarios .....	53
- Gastos por Ramos de la Administración Pública ...	59
- Gastos Reales y Gastos de Transferencia .....	64
- Gastos Corrientes y Gastos de Capital .....	67
- Clasificación Funcional del Gasto Público .....	71
- Clasificación Sectorial del Gasto Público .....	75
- Clasificación de los Gastos según su objeto .....	77
- Clasificación por Programas o Actividades .....	81
IX. OPERACIONES DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO.....	86
- La Disposición .....	86
- El Compromiso .....	88
- La Liquidación .....	89
- El Ordenamiento .....	92
- El Pago .....	95
X. CONTROL SOBRE EL GASTO PÚBLICO.....	97
- Objeto del Control sobre el Gasto .....	97
- Formas de Control sobre el Gasto Público.....	100
- Control Administrativo .....	101
- Control Jurisdiccional .....	109
- Control Político .....	121
XI. LA POLÍTICA FISCAL Y EL GASTO PÚBLICO .....	126

XII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ..... 130

B I B L I O G R A F I A .....133

## I. GENERALIDADES.

La Ciencia de las Finanzas Públicas se ocupa entre otras cosas del estudio del Gasto Público. Se trata indudablemente de una materia importantísima, por cuanto por su medio el Estado atiende las necesidades de la colectividad y procura lograr sus fines sociales; sin embargo, no es sino hasta recientemente que ocupa la atención de los financistas.

La razón de lo anterior es que dentro del campo de las Finanzas clásica las funciones del Estado se reducen a las de gendarme y consecuentemente lo esencial para ellas es ejercer la menor interferencia posible en lo que respecta a la actividad Económica, que se considera propia de los particulares. Como esto se consideraba que se conseguía en la medida que los gastos públicos se reducían y se encontraban equilibrados con los ingresos, la atención que los gastos merecían era mínima.

Esta situación ha perdido vigencia, pues dentro de la Ciencia de las Finanzas Públicas actuales, dado el carácter intervencionista del estado, ha ido penetrando en el campo económico y social y consecuentemente ensanchando sus funciones y lógicamente sus gastos al grado que éstos son la más clara indicación de la enorme actividad que despliega el Estado.

Precisamente el gasto público en la actualidad es un medio de acción del Estado "es un instrumento de gobierno de importancia decisiva por su efecto directo o indirecto sobre la actividad económica-social"\*. Debido a ello es que aparece ya en todas las obras sobre Finanzas Públicas un capítulo dedicado a este campo y consecuentemente se ha ido elaborando toda una teoría al respecto.

El presente trabajo de Tesis pretende tratar aunque sea en forma esquemática tal teoría, relacionándola en lo posible con el caso salvadoreño.

---

\* Villegas, Héctor B., "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1975, Pág.36

## II. CONCEPTO DE GASTO PUBLICO.

La conceptualización de esta materia se puede considerar a la luz de factores Jurídicos, políticos, económico, financieros y administrativos; Maurice Duverger nos dice al respecto, que para los hacendistas tradicionales los gastos públicos son los de Instituciones públicas entendiendo por estas - el Estado, las provincias, municipios y establecimientos públicos que tienen personalidad Jurídica propia. De esta suerte - todos los gastos de las instituciones públicas son públicos; y por otra parte, todos los gastos de los particulares y colectividades privados, son privadas. Por lo cual, agrega que la definición clásica de los gastos públicos es esencialmente jurídica.\*

El mismo autor citado plantea que hay una definición socio-económica de los gastos públicos para oponerla al carácter jurídico de la definición tradicional y dice en tal sentido - que dentro de un nuevo análisis del Estado se consideran gastos públicos "sólo los que tenga el Estado en el ejercicio de su poder de mando y por el contrario, se consideran privados, los que el Estado (y las otras colectividades públicas) realicen en condiciones análogas a las de los particulares u organismos privados". Así agrega-solo una parte de los gastos de las colectividades públicas serán gastos públicos.\*\*

\* Duverger, Maurice, Hacienda Pública, Boch, Casa Editorial, Barcelona, 1968, Pág. 31.

\*\* Duverger, Maurice, Ob. Cit. Pág. 34

Como consecuencia de lo anterior, Duverger señala que la "terminología financiera distingue actualmente los "gastos Públicos" de los "gastos del Sector Público", pues, es a esta denominación a la que corresponde la definición socio-económica de gastos públicos.

A este respecto es necesario señalar que si bien es interesante el planteamiento, se considera que no logra situar adecuadamente la materia, dado la circunstancia de que lo que llama definición socio-económica más bien responde a un criterio Jurídico Político.

En orden económico-financiero Lello Gangemi por su parte, dice "gastos Públicos es la parte de la riqueza nacional directa y muy diversamente empleada para la producción de los servicios públicos que tratan de conseguir fines económicos y extra económicos de interés general".\*

Como podrá observarse esta definición tiene como centro el fin que debe lograrse a través de ellos y nos dice que gastos públicos son los empleados en la producción de servicios públicos con lo cual pareciera que se adopta como válida la posición de Duguit, muy criticada por cierto, de que la totalidad de las actividades del Estado es por servicios públicos.

Manuel Morselli, citado por Manuel de Juano ,\*\* como tratando de subsanar la observación formulada a Gangemi, dice, que se llaman gastos públicos, a las inversiones o erogaciones de

\* Gangemi, Lello, Tratado de Hacienda Pública, Vol.1, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1961, Pág.318

\*\* De Juano, Manuel, Curso de Finanzas y Derecho Tributario, Tomo I, Ediciones Molachino, Rosario, 1969, Pág.101.

riqueza que las entidades públicas hacen para la producción - de los servicios necesarios a la satisfacción de las necesidades públicas, y para enfrentar a otras exigencias de la vida pública, que no son llamadas propiamente servicios".

Otros autores conjugando elementos de una y otra naturaleza plantean como concepto de gastos públicos los siguientes:

DE JUANO. "es el empleo que hace el Estado de una suma - de dinero, autorizada legitimamente, para satisfacción de una necesidad pública.\*

En forma parecida los define Villegas pues dice que "son gastos públicos las erogaciones generalmente dinerarias que - realiza el Estado en virtud de la Ley para cumplir fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas".\*\*

Como podrá observarse de esas definiciones lo común es - que señalan que los gastos públicos los realiza el Estado y - que la finalidad de los mismos es la satisfacción de necesidades públicas.

Ambos elementos de las definiciones son criticados, en - primer lugar porque no solo erogaciones efectuadas por organismos estatales se pueden calificar de gastos públicos,"sino que también... las que hacen entidades de tipo privado o semiprivado, de las cuales se vale el Estado para el cumplimiento de sus nuevos fines de orden económico y social!\*\*\*

---

\* Ob. Cit Pág. 104

\*\*Ob. Cit. Pág. 33

\*\*\* Citado por De la garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978, - Pág. 133.

Por otra parte, en cuanto a que con ellos se pretende la satisfacción de necesidades públicas se critica porque tal término no posee un significado preciso, además, porque, como dice Flores Zavala, "el Estado no realiza únicamente gastos encaminados a la satisfacción de necesidades colectivas, pues existen muchos casos en los que se realizan gastos justificados para la satisfacción de necesidades individuales, por ejemplo una pensión, una indemnización a un particular por actos indebidos de funcionarios"\* y más aún porque el gasto público es uno de los medios para satisfacer necesidades públicas, pero también un medio para regular algunos fenómenos económicos y sociales.

A este respecto es claro Villegas, cuando dice que "la evolución del concepto demuestra que el gasto público por sí solo y con prescindencia de la financiación de servicios públicos, significa un importante factor de redistribución del ingreso y del patrimonio nacional, de estabilización económica, de incremento de la Renta Nacional y que su influencia es decisiva sobre aspectos tan esenciales como la plena ocupación, el consumo, el ahorro, la inversión, etc."\*\*

Tratando de superar la situación planteada Siuliani Fonrouge dice que "gasto público es toda erogación generalmente en dinero, que incide sobre las Finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económicos sociales."\*\*\*

---

\* Flores Zavaleta, Ernesto, Finanzas Públicas Mexicanas, Pág. 183.

\*\* Ob. Cit. Pág. 36

\*\*\* Citado por De la Garza, Ob. Cit. Pág. 134

Si observamos esta definición nos daremos cuenta que no hace referencia a la entidad que realiza el gasto público y - hace descansar lo central del concepto en que son públicos - porque tienden a lograr fines administrativos o económicos so ciales.

A nuestro modo de ver las cosas esta definición tampoco satisface ya que limitar los fines que persiguen los gastos - públicos a lo administrativo, económico y social, es muy cor- to. Hay actividades políticas, jurídicas, de policía, etc. que quizá se quedarían fuera de ese concepto. -

GABRIEL FRANCO en cambio, obvia la referencia al fin del gasto pues dice que "el gasto público comprende los gastos mo netarios que realizan las corporaciones públicas en el área- de su actividad financiera, así como los organismos creados - por aquellos y alimentados con ingresos de carácter público o subvenciones procedentes de dichas instancias".\*

BURATO por su parte afirma que "es una erogación moneta- ria realizada por autoridad competente, en virtud de una auto rización legal destinada a fines de manifiesto interés colec- tivo".\*\*

A estas definiciones les son aplicables las observacio- nes hechas para las anteriores; por ello teniendo en cuenta - dichas observaciones podemos decir: que gastos públicos son - las erogaciones en dinero, que el Estado/<sup>realiza,</sup> en virtud de una au-

\* Franco Gabriel, Principios de Hacienda Pública, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1967, Pág. 31.

\*\*Burato, Alfredo; Manual de Finanzas Públicas, Ediciones Na- cchi, Córdoba, 1967, Pág. 33.

torización legal, para cumplir sus funciones.

De acuerdo a este concepto tres elementos caracterizan - al gasto Público. El Primer Elemento, es que el gasto público constituye una erogación en dinero, que el Estado realiza; por lo tanto, implica uso de los ingresos públicos, pues únicamente estas manifestaciones del patrimonio del Estado están normalmente representadas por cantidades de dinero que pueden ser utilizadas para financiar el gasto público.

La circunstancia que los gastos públicos impliquen uso - de los ingresos públicos tienen suma importancia, pues ello significa que entre ambos conceptos existe una estrecha relación.

En efecto, de acuerdo a la doctrina de los financistas clásicos sobre el gasto público, según expresión de Duverger, se tiene una manifiesta tendencia a juzgar a los gastos públicos como un mal, quizá necesario, pero que es preciso mantener dentro de los límites más estrechos.\* La razón de esto es que concebían al gasto público como un consumo y al Estado como un consumidor de bienes; de tal manera que el Estado "absorbe una parte de los bienes que están a disposición de la nación y los consume, es decir los destruye. Para ellos los gastos públicos en lugar de crear riqueza conduce al empobrecimiento pues creen que los particulares con el capital que les puede sacar vía impositiva el Estado con los mismos esfuerzos y trabajo efectuado, obtendría mejores resultados. Para un clásico -dice Duverger- la actividad del Estado no es econó

---

\* Duverger, Maurice; Ob. Cit. Pág. 36.

mícamente productiva. Económicamente el Estado consume y no produce nada; absorbe y no devuelve. De ahí la necesidad de limitar hasta el mínimo sus absorciones para evitar el empobrecimiento del país".\* Para los clásicos, el Estado es una carga para la colectividad, puesto que, según ellos, nada retribuye y en cambio les deja menos bienes a su disposición, por ello propugnaban por que los ingresos que percibe determinarían los gastos e hicieron surgir los principios de la economicidad del gasto y del equilibrio mecánico del presupuesto.

Es ilustrativo a este respecto lo expresado por el escritor inglés Sir. H. Parnell a principios del Siglo XIX: "El estado solamente debería gastar lo estrictamente indispensable para la preservación del orden social y protección contra los ataques del exterior. Cualquier otro gasto adicional, por pequeño que fuere constituiría un desperdicio y una opresión sobre la comunidad".\*\*

Así las cosas es obvio que lo pretendido es que el Estado extraiga los menos ingresos de los particulares y consecuentemente los ingresos determinarían los gastos.

En la actualidad existe la opinión que el límite de los ingresos que el Estado debe percibir son los gastos. Se explica la misma señalando que siempre primero se proyectan los programas de gastos y posteriormente se considera de donde se tomarán los recursos para cubrirlos. Lo anterior, sin embargo

---

\* Duverger, Maurice; Ob. Cit., Pág. 37

\*\* Citado por A. Rosas Figueroa y R. Santillán López, Ob. Cit., Pág. 46

no es totalmente cierto, pues si bien el gasto público no se restringe en razón de la carga impositiva que el Estado impondría a sus subditos, ésta carga impositiva se fija apreciando la utilidad social del gasto y el grado de capacidad contributiva de la comunidad.

Como consecuencia de lo anterior la opinión dominante es que los gastos públicos y los ingresos públicos se condicionan recíprocamente.

En este sentido, Blanco Ramos señala precisamente, que - "la cuantía de los gastos públicos viene determinada por el importe de las necesidades que el ente público ha de satisfacer, y a su vez, los gastos determinan la cuantía de los ingresos que habrá de obtener en la forma que sea. Lo fundamental para el Estado es la satisfacción de las necesidades públicas y, siempre que esta satisfacción en forma colectiva - sea beneficiosa para la comunidad, se fija el correspondiente gasto, lo que lleva a que hayan de aumentar los ingresos en igual medida, si bien con el límite de la capacidad contributiva del país".\*

Por otra parte, este primer elemento del concepto señala la entidad que realiza el gasto. Dice que el gasto público constituye una erogación en dinero, que el Estado realiza. Como todos sabemos el término Estado hace referencia a un grupo humano, asentado sobre un territorio bajo un poder soberano, de allí que se diga que es la sociedad políticamente organizada

---

Blanco Ramos, Ignacio; Principios de Hacienda Pública, León \* España, 1971, Pág. 187.-

da. Pues bien el Estado para poder expresar su voluntad está integrado por órganos de los cuales unos realizan actos de gobierno y otros actos administrativos, unos son centralizados, otros desconcentrados y otros más descentralizados. Consecuentemente con ello, al hablar del Estado no se está hablando únicamente de los aparatos centrales de la administración pública sino de todos los órganos que lo integran cualquiera sea su naturaleza. Desde este punto de vista, entonces, no es necesario decir que los gastos públicos son los que realizan entidades públicas, el Estado y demás colectividades públicas, las corporaciones públicas, la autoridad competente u otras frases semejantes porque en todo caso es el Estado el que las realiza.

Ahora bien, se ha dicho por otra parte que hay entidades de tipo privado o semi-privado que también realizan gastos públicos. A este respecto tampoco creemos que es necesario hacer la mención en el concepto ya que esa no vendría a ser la forma en que se ejecutará el gasto. Por ejemplo el hecho de subsidiar a la Iglesia Católica para construir una Catedral no quita el desembolso que haga el Estado la calidad de Público por el hecho que quien dispondrá de tal cantidad es un grupo particular. Lo importante, en este punto, para calificarlos de público, a un desembolso de dinero, es que proviene de los ingresos del Estado, es decir del tesoro público en tanto que lo integran el fondo general de la nación y los fondos correspondientes a patrimonios especiales.

El segundo Elemento característico del Gasto Público es que requiere autorización legal. Es una regla general que el gasto público debe ser instituido por Ley. Por lo tanto no hay gastos legítimos sin Ley que lo autorice. El asidero de esta exigencia generalmente es de orden constitucional en casi todos los países. El nuestro no es excepción y para el caso la Cn. P. señala en el Art. 47 No. 17 que es atribución de la Asamblea Legislativa "Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública" y en el Art. 122 que el Presupuesto General del Estado contendrá para cada Ejercicio Fiscal "la autorización de todas las erogaciones que juzgue convenientes para realizar los fines del Estado".

La regla en su concepción clásica tenía que ser siempre estricta; es decir que el gasto debía figurar expresamente en una Ley de Presupuesto. Sin embargo esa relación inmediata entre Ley-gasto, con el apareamiento de empresas públicas comerciales e industriales se ha suavizado, pues para el caso nuestro, por ejemplo, se plantea en el inciso cuarto del artículo 122 Cn. O. que las Instituciones de Crédito, obviamente del Estado, no se regiran por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Poder Legislativo. Con todo, ello no quiere decir que no tendrán un Presupuesto. La Ley orgánica de dichas instituciones generalmente establece el mecanismo de aprobación con intervención del órgano administrativo - por medio del cual se relaciona con la Administración Central y lógicamente esto hace que haya siempre relación vinculato-

ria de gasto-ley o que el gasto tenga siempre fuente jurídica en la Ley. Claro, esta relación no será inmediata, pero en todo caso lejana, indirecta o mediata siempre la hay.

También es del caso indicar que en otros países (Argentina, por ejemplo) se establece que el Presupuesto fijará un crédito Global de Emergencia, que no es aplicable a los gastos en personal ni a obras y trabajos públicos. Su destino es específico para reforzar partidas contenidas en el Presupuesto excluyendo los rubros mencionados los que imposibilita su utilización para otros fines y elimina las dudas surgidas en otros países en cuanto a la utilización de tales créditos para imprevistos.

También en otros países el Poder Ejecutivo tiene facultades para disponer la apertura de créditos especiales en circunstancias excepcionales que se enumeran taxativamente en su ordenamiento Jurídico. En Argentina existe esta posibilidad para los siguientes efectos:

- 1- Intervención en las providencias y declaración del estado de sitio;
- 2- Erogaciones extraordinarias para cumplir leyes electorales;
- 3- Cumplimiento de sentencias Judiciales firmes;
- 4- Reintegros o restituciones dispuestos por el Tribunal de Cuentas en Juicio Administrativo de responsabilidad;
- 5- En caso de calamidades nacionales, tales como epidemias, inundaciones y otros acontecimientos que hicieren indispensable un socorro -

inmediato.

En nuestro caso según el Art. 126 Cn. P. cuando la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, la Comisión Permanente podrá autorizar al Poder Ejecutivo para que éste erogue sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden. Esto quiere decir -- que algo se previó también en este orden respecto a la suavización del elemento del gasto público que indica que debe estar autorizado por una Ley.

Ahora bien, la facultad de disponer créditos por parte del poder ejecutivo es indudablemente necesaria en los casos de urgencia y cuando un tribunal por sentencia ejecutoriada y pasada por autoridad de cosa Juzgada ordenada el pago de una indemnización, ya que en la actualidad es necesario esperar -- que se consigne en la Ley de Presupuesto la autorización de la erogación para poder lograr el cumplimiento de la sentencia.

Lo cual niega los principios de pronta y eficaz justicia.

Sobre este mismo elemento debemos señalar que su importancia radica en que es la base sustancial para ejercer el control del gasto público en su forma previa o a posteriori.

En efecto, el Art. 60 de la Ley Orgánica del Presupuesto señala que " la Fiscalización de la ejecución de los Presupuestos en cuanto a la intervención preventiva de los gastos por la Corte de Cuentas de la República....consistirá en vigilar

porque el gasto esté autorizado en forma legal y correctamente aplicado a una asignación con saldo suficiente y que esté debidamente documentado".

Por su parte el control a posteriori de conformidad al Art. 39 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República es aquel que se efectúa después de que han sido ejecutados los actos a que se refiere y tiene por objetivo verificar la conformidad de tales actos con la Ley, los reglamentos e instrucciones emanadas de autoridad competente, y si en la gestión ha habido honradez y la debida diligencia".

El elemento es que todo gasto público debe ser utilizado para el cumplimiento de las funciones del Estado. Sobre este elemento lo primero que debemos observar es que no hablamos de servicios públicos, ni de necesidades públicas, ni de fines del Estado. Se dice que los gastos públicos son aquellos que se realizan para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Indudablemente que el estado tiene fines y para la consecución de ellos tiene que realizar gastos. Sin embargo no hemos querido plantear un elemento conceptual del gasto público en término de fines del Estado por la relatividad histórica que les caracteriza y los problemas de interpretación -- que se podrían plantear. En efecto como bien señala Guido Zamboni " los fines del Estado varían en el tiempo y en los distintos lugares, según el grado de civilización de los pueblos

y las tendencias políticas de los gobiernos respectivos". Continúa diciendo el autor que citamos que "en las sociedades primitivas, éstos fines aparecen limitados a la defensa militar y a la administración de Justicia; en cambio, en los más perfeccionados ordenamientos de la antigüedad clásica, el Estado asume directamente la atención de la Religión y de la educación, de lo edilicio, de las artes, y consecuentemente la regulación del comercio, las industrias y la vida económica. La edad media es el período de mayor reducción de la autoridad y actividad del Estado, sea por el influjo de las tendencias individualistas del Derecho Germánico, sea por el surgimiento de poderosas organizaciones sociales, como la Iglesia, las corporaciones y los municipios, que se sustituyeron al Estado en la satisfacción de numerosos intereses sociales. El estado reencuentra la plenitud de su misión histórica en los ordenamientos monárquicos del Renacimiento; desde entonces tiende a ampliar cada vez más su ingerencia en la vida material y moral del pueblo, justificandose así la reacción individualista, apuntada primero en el terreno doctrinal y traducida después en ordenamientos positivos, luego de la Revolución Francesa. Toda la doctrina liberal del siglo pasado está encaminada a lograr la máxima restricción posible en las funciones del Estado, que deberían limitarse a la defensa exterior, y en lo interno a tutelar la libertad individual. Ese programa jamás ha tenido completa realización y aún los Esta-

dos más hondamente imbuidos de los principios liberales, siempre han extendido su acción a una cantidad de fines sociales - que interesan a la vida material y espiritual de la población. En los Estados contemporáneos esta actividad tiende a una amplitud siempre mayor, debería ser máxima, hasta llegar a suprimir toda iniciativa individual, en aquellos ordenamientos - que intentan poner en práctica el programa del Socialismo de Estado."<sup>+</sup>

Es indudable que esa reseña en la evolución del Estado hace ver como los fines son historicamente variables, dependiendo de las diversas clases de Estado que se han dado y dentro de una misma clase las diversas situaciones que se viven. No es igual por ejemplo dentro de los Estados capitalistas un desarrollado que un subdesarrollado y obviamente hablar de fines - del Estado en los primeros no es igual que hablar de ellos en los segundos.

Por ello y sabiendo que para lograr los fines del Estado es necesario realizar las funciones del Estado o sea ciertas - actividades fundamentales del mismo y que clásicamente se conocen como función legislativa, ejecutiva y judicial, hemos creído más conveniente hablar de logro de las funciones del Estado como la finalidad del gasto público.

#### La fijación de la realización de las funciones del Estado

+ Zanobini, Guido, Curso de Derecho Administrativo, Parte General, I, Ediciones ARAYU, Buenos Aires, 1954, Pág. 15 y 16.-

como objetivo del gasto público, por otra parte no quita validez del hecho de que con él se satisfacen necesidades públicas e incluso privadas ni tampoco que con el se financian los servicios públicos porque esto es parte de lo que supone la función ejecutiva. Lo incorrecto es pues querer encuadrar el gasto público a- logro de una de las cosas que puede perseguir.-

De igual modo, al señalar que el gasto público es para -- cumplir las funciones del Estado no se atenta contra fines extrafiscales que se puedan pretender con el gasto, ya que estos fines también encajan dentro de una de las funciones del Estado. Es decir la ejecutiva o administrativa.

### III- PRINCIPIOS DEL GASTO PUBLICO.

Cuando se habla de principios se hace referencia a ciertas reglas, aforismos o máximas que gozan de general y constante aceptación por quienes profesan una ciencia.

Obviamente en el caso de las Finanzas Públicas existen esas reglas a las que se les conoce como principio y concretamente sobre el gasto público, algunos autores plantean que toda decisión al respecto se debe tomar con base en las que se refieren a esta materia.

El hecho es sin embargo, que los principios sobre el gasto público han evolucionado al ritmo que lo ha hecho el Estado, y así tenemos que los principios clásicos prácticamente han sido superados.

En efecto, algunos autores clásicos citan como principios que deben orientar el gasto público los siguientes: el principio del gasto mínimo; el principio de mínima interferencia con la iniciativa privada; y el principio del máximo beneficio.

Analícemos a continuación cada uno de ellos y veamos que resulta:

#### Principio del Gasto Mínimo.

De acuerdo al enunciado que da Somers el Principio del Gasto Mínimo, consiste en que el gobierno debe gastar lo menos que sea posible sin poner en peligro la protección de los ciudadanos.+

---

+ Somers, Harold M., Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1967, Pág. 50.

Como puede observarse, este principio es de corte nitidamente clásicos; con él se pretende, precisamente, mantener el nivel de gasto público dentro de límites muy reducidos y que el Estado restrinja su acción a las funciones indispensables para la seguridad y existencia del mismo.

De acuerdo a este principio cualquier gasto que no sea para "la protección y seguridad del ciudadano", puede ser excluido como tal. El gasto permitido es el indispensable para mantener el orden y el imperio de la Ley.

Indudablemente el principio, así planteado, responde al concepto de gasto neutro que propugnaban los teóricos del liberalismo económico. Según ellos, las leyes económicas eran consideradas como naturales y por ende inviolables, realizadas por si solas de la satisfacción de las necesidades humanas en el mercado de bienes y servicios. Consecuentemente con ello, tal expresa Adam Smith, el Estado debe quedar exclusivamente confinado a las funciones siguientes:

- a) Defensa del Estado de la violencia e injusticia de otros Estados;
- b) Justicia y seguridad en el interior; y c) creación y mantenimiento de las Instituciones públicas y obras que son de interés público y que el particular no puede costear. +

Por lo tanto lo que se quiere es que el Estado no intervenga en el campo económico. La manera para lograrlo es ca-  
+Tomado de Matus Benavente, Manuel; Finanzas Públicas, Editorial Jurídica de Chile, 1956, Pág. 33.

balmente tener sometido el gasto público al principio del gasto mínimo.

En la actualidad, con el Estado intervencionista, y más - aún en el Estado socialista, las funciones del Estado se han ensanchado muchísimo y por lo tanto este principio ha perdido validez; mas bien en su lugar podría enunciarse el principio del gasto socialmente útil o gastos socialmente necesarios, el cual podría enunciarse diciendo que el Estado debe realizar - todos aquellos gastos que reporten una utilidad social..

Somers, a este principio lo llama principio de máxima ocupación o de ocupación plena y señala que de acuerdo a él "el gobierno debe gastar lo que sea necesario a fin de asegurar - un alto nivel de ingreso nacional". "La actividad económica - señala -no es ya un problema de libre concurrencia individual con el gobierno permaneciendo al margen... ahora él tomó también parte en la actividad económica haciendo contratos, reclutando trabajadores y vendiendo y comprando bienes y servicios."

Los partidarios de reducir al mínimo el gasto público - generalmente se quejan de que el Estado en lugar de crear riqueza lleva al empobrecimiento de la colectividad porque sus gastos constituyen una carga sobre la renta nacional; por - otra parte arguyen que el Estado es un mal administrador porque no puede dedicar los cuidados necesarios ni vigilar bien su administración y que por lo tanto, la iniciativa privada,

por su propia naturaleza tiene una superioridad absoluta sobre el Estado pues éste es menos eficiente que la empresa privada.-

A las objeciones planteadas en la actualidad se les puede responder diciendo que el desarrollo de la técnica, la ampliación de la educación y el cada vez más amplio juego político, han tendido a aumentar la eficiencia del sector público en relación con el privado y por lo tanto el Estado está capacitado para emprender con mayor seguridad nuevas funciones. Como dice Dalton, "el escoger agencias públicas más bien que privadas es frecuentemente inteligente hacerlo hoy aún -- cuando no lo fuera ayer" y como afirma Blanco Ramos "no es bastante gastar poco, sino que lo que interesa es gastar bien!"

Principio de mínima interferencia con  
la iniciativa Privada.=

Este principio se anuncia diciendo que "cuando el gobierno, por una razón u otra, efectúe volúmenes sustanciales de gastos debe interferir lo menos posible con la iniciativa privada".

Conforme a este principio lo que se quiere es que con los servicios que se proporcionen con los gastos del Estado, no se compita con los que ya proporciona la iniciativa privada.

Somers en este sentido trae a cuenta que "Lord Kynes elogió-  
‡ Citado por Benjamín Retchkiman K., Introducción al Estudio de la Economía Pública, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1972, Pág. 76.

a los antiguos egipcios por la construcción de las pirámides, porque una vez que éstas estuvieron terminadas proporcionaron servicios que la iniciativa privada no tenía interés alguno - en proporcionar".+

La base de este principio es la misma del anterior o sea que de acuerdo a ciertos autores, las leyes de la economía - por sí solas son capaces de satisfacer las necesidades humanas.

Su preocupación máxima es que el gasto público no interfiriera con lo que se estima esfera de competencia de los particulares. De allí que en la actualidad se quiere explicar su validez diciendo que de lo que se trata es de que el Estado - solamente haga aquellos gastos que satisfacen necesidades que no podrían satisfacerse por la actividad de los ciudadanos o cuya satisfacción por parte de éstos no resulte ventajosa. - Así el principio vendría a sugerir que al seleccionar los programas de gastos públicos se deben impulsar aquellos que no - compitan o eliminen a los particulares.

Demás está decir que esta concepción del gasto público - en la actualidad está totalmente superada. En primer lugar, el Estado ya no realiza un gasto neutro pues además de haberse - convertido en inversionistas o productor juega un papel regulador de la actividad económica; el gasto público ha pasado a ser un importante instrumento de política económica con el - cual el Estado incide en la esfera de los particulares.

---

\* Somers, Pág. 46

La empresa privada por su parte, aunque se ha seguido - considerando importante en los países capitalistas, ha dejado de ser el motor único de la vida económica en muchos de ellos y desaparecido totalmente en los Socialistas, en su lugar -- pues ha surgido el Estado con una actividad igual o superior.

Por lo anterior, es indudable, que los gastos constituyen en la actividad económica un indicador de la intervención del gobierno en el sector privado y que el principio de mínima interferencia con la iniciativa privada se está sustituyendo por un principio que podría llamarse de participación del Estado en la satisfacción de necesidades particulares diciendo que el Estado mediante el gasto público debe ser capaz de combinarse con los particulares en la satisfacción de sus necesidades. Esto quiere decir para el caso de los países capitalistas desarrollados en desarrollo que, dado el caso la empresa privada no preste un servicio útil para satisfacer una necesidad, el Estado debe ser capaz de prestarlo y además que el Estado debe ser capaz de sustituir a los particulares o combinarse con ellos en aquellos casos que sean vitales para la sociedad tales como educación, defensa, salud, investigación, bienestar económico, etc.

Debe aclararse a este respecto, que este principio no implica controlar la vida política y económica de los particulares, desde luego que no está referido al caso de una economía centralmente planificada.

#### Principio de Máximo Beneficio.

Somers anuncia este principio diciendo que con "los gas

tos públicos en todos los casos debe obtenerse un beneficio - máximo "cada peso dice debe gastarse donde la utilidad marginal sea mayor "por lo tanto agrega, si el bienestar social - puede obtenerse más fácilmente gastando otro peso en salubridad en vez de gastarse en actividades policíacas, entonces de be gastarse en la primera".

Para lograr la realización de este principio debe hacerse un análisis lo más completo posible de cada tipo de gasto, ya que se ha considerado que el máximo beneficio se logra -- cuando éste trata de aumentar la capacidad de producción y a su vez producir una mejor distribución del ingreso.

Para lograr este efecto, en la práctica, han existido - ciertas dificultades; sin embargo, en la actualidad los Estatutos tratan de fijar un mínimo de ingresos deseables para ca da persona y con base en ello, el gasto público lo orientan a promover los ingresos situados por debajo del mínimo, los ingresos por encima del mínimo, de acuerdo a este principio, no reciben ningún dinero público.

Debido a este principio los Estados modernos se preocupan mucho de programas de gastos públicos para alimentos, habitación, salud, educación, etc.

#### Otros Principios.

El autor Argentino Manuel de Juano señala que los gastos públicos deben condicionarse a ciertos principios entre los cuales, cita el de Legitimidad y el de realidad.

El primero dice que "implica el deber de respetar el or

denamiento jurídico previsto por el Estado". No debe haber -gasto público -agrega-que no se ajuste a una previa autorización legal".

El Principio de Realidad, por su parte, dice que "entraña no apartarse de la efectividad del gasto" por lo que señala que el Principio de realidad supone que "las necesidades -públicas y su satisfacción han de tener un fundamento veraz,- vale decir, que no es admisible la autorización de un gasto que no responda a una exigencia real de la convivencia humana".

La importancia de éstos principios, el autor citado, la hace recaer en que sugieren "descartar erogaciones que impliquen la satisfacción de intereses particulares o que emanen del capricho o de la arbitrariedad de los gobernantes".+

Los principios propuestos por De Juano a juzgar por su enunciado son componentes natos del concepto de gasto público. En efecto resulta que el llamado principio de legitimidad no es sino referencia al elemento del gasto público que se refiere a la autorización legal que se requiere para ser tal. El mismo concepto dado por el mencionado autor incluye tal elemento cuando dice que el gasto público, es el empleo que hace el Estado de una suma de dinero, autorizada legítimamente.

Dado que cae dentro de lo que es necesario para tificar el gasto público, a este principio no le avalamos como tal.

Respecto al de realidad, creemos que cabe dentro del contenido del Principio del Gasto socialmente necesario. En efec

to, resulta que, en general, todos los principios conocidos - establecen limitaciones de los gastos. Los tratadistas tratan este tema de los principios, cabalmente, en relación a límites del gasto público, su nacimiento incluso, se debió a la preocupación por limitar el volumen de los gastos y el deseo de lograr el mayor rendimiento posible de los mismos; luego entonces, cuando se nos trae a cuenta, como principio que los orienta, que deben realizarse aquellos gastos socialmente necesarios no se está pensando en que no haya ningún límite para los gastos públicos; sino, por el contrario, que los haya pero hasta el límite en donde se considera que son socialmente necesarios. Obviamente gastos en interés particular o que emanen del capricho o la arbitrariedad de los gobernantes no serían socialmente necesarios y por lo tanto no deben hacerse. No hay necesidad, pues, de enunciar un nuevo principio cuando ya hay uno que comprende su contenido.

#### IV. FINALIDAD DEL GASTO PÚBLICO.

Hablar de finalidades del gasto público es referirse al objeto o propósito que se persiguen al realizarse.

La consideración de este tema se plantea después de haber sido superada la noción de que el gasto público tenía como propósito que el Estado cumpliera con las funciones tradicionales del Estado y como consecuencia se dejare de apreciar con criterio exclusivamente administrativo, lo cual ocurre cuando el "Estado gendarme", da paso al "Estado Providencia", en que según dice Giuliani Fonrouge, "se prescinde del criterio valorativo de otros tiempos: se descarta la superioridad automática de la iniciativa privada y se estima que ciertos gastos públicos son útiles desde el punto de vista económico, por su productividad, en tanto que otros, aunque económicamente inconvenientes, ofrecen utilidad desde el punto de vista del interés general".+

##### Desarrollo Económico y Social.

En un país subdesarrollado, como el nuestro, el gasto público en primer lugar, se dice que persigue el desarrollo económico y social. De acuerdo con esta finalidad las funciones del Estado se encuentran orientadas, por un lado, a lograr que los individuos tengan el más alto nivel de vida posible y por otro que sus condiciones de educación y cultura al igual que las de salud le permitan desarrollarse en plenitud de fa

\* Fonrouge, Giuliani, Ob. Cit. Pág. 185.



primitiva; y, como consecuencia de ello, existen zonas de actividad industrial en que el nivel de vida es aceptable, mientras que en el resto se carece hasta de lo más elemental, manifestándose también este contraste en las clases sociales, - ya que una escasa minoría goza de excelente situación, en tanto que la casi totalidad del país vive en condiciones infrahumanas; dependencia de países extranjeros a los que se exportan frutos naturales y materias primas sin transformar a muy bajo precio y de donde se trae maquinaria y una gran mayoría de bienes de consumo a precios muy altos; carencia de capitales necesarios para una producción en gran escala, con la que se está en los llamados círculos viciosos de la pobreza".\*

Pues bien, para lograr superar tales condiciones los Estados subdesarrollados han ensayado diversas medidas. Para tener una idea general de algunas de ellas, enumeraremos, la modernización de las actividades productivas incorporando nuevas técnicas y métodos, la realización de reformas agrarias, las integraciones económicas, la promoción de inversiones extranjeras, el otorgamiento de incentivos fiscales al desarrollo industrial, etc.

Justamente en América Latina durante mucho tiempo se creyó que el desarrollo económico se lograría mediante medidas - tales como las enunciadas; sin embargo, el nivel de vida no se ha logrado que avance, pues en comparación con el de los países desarrollados cada vez la brecha ha sido mayor.

En razón a esta circunstancia, los economistas y sociólogos

\* Blanco Ramos, Ob. Cit. Pág. 221.

gos cada vez más se convencen que la única forma de salir del subdesarrollo es mediante "un proceso de cambio estructural - global" lo cual implica un proceso de cambio deliberado que - persiga" como finalidad última la igualación de las oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material".\*

Para ello es obvio que el gasto público juega un papel importante y por eso se señala que es una de sus finalidades.

#### Pleno Empleo.

En países desarrollados es finalidad principal del gasto público el pleno empleo. Esto quiere decir que mediante el gasto público se trata de mantener un empleo total de los factores de la producción y especialmente el trabajo.

La razón de esta finalidad es el Ciclo económico; pues, para la situación de depresión económica, en que se reduce la producción y especialmente los puestos de trabajo y como consecuencia surgen grandes desequilibrios en el uso de los factores, se cree que recurriendo a grandes inversiones en obras públicas se estimula la actividad económica y se supera el problema de la depresión.

El padre de esta teoría es Keynes, quien consideraba el gasto público como el medio más eficaz para lograr la plena ocupación. En efecto, dicho autor plantea que se puede aumentar la producción y evitar la depresión y el paro porque me-

\* Oswaldo Sunkel, Pedro Paz, El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Siglo XXI, Editores, S.A., México, 1973, 6a. Edic., Pág. 39

diante el gasto público puede suplirse la inexistencia de demanda, adquiriendo productos y servicios de las ramas productivas deprimidas. Para financiar tal gasto, llamado expansionistas, que no es sino el aumento normal del gasto público, los medios que señala son la imposición progresiva y la deuda pública.

Tal resultado señala Keynes se logra porque el gasto público origina sobre el consumo y la inversión el efecto multiplicador y el de aceleración.

El primero, dice Blanco Ramos, fue expuesto por Kahn pero difundido por Keynes. Trata de explicar la relación entre el volumen de la inversión y el de la renta nacional en función de la propensión al consumo y se explica en base a una obra pública así:

"La realización de una obra pública absorbe el paro y pone en juego recursos materiales antes improductivos". "Además ello se traduce en la utilización de materiales y servicios de toda índole, lo que produce un efecto de mayor empleo en las empresas productoras de dichos bienes, y también en las empresas productoras de bienes de consumo, a las que los trabajadores de la obra pública aumentan su demanda gracias a la retribución que han empezado a obtener".

Keynes perfeccionó el estudio indicando que "si se aumenta la inversión mediante el gasto público y, con ello, entran en movimiento recursos, antes ociosos, ya sean trabajadores parados, o minas o capitales improductivos, aumentan las ren-

tas de todos los que cooperan en la actividad y, por lo tanto, su poder de compra y de hecho su consumo. Este mayor consumo provoca una mayor actividad de las empresas productivas de los correspondientes bienes y servicios, con lo que se produce otro aumento de renta para los componentes de dichas empresas. Así resulta que el aumento de la inversión va provocando sucesivos aumentos de la renta nacional".\*

Por su parte el efecto de aceleración se explica señalando que un aumento del consumo produce un aumento en la demanda de bienes de consumo y ello obliga a un aumento en la cantidad de bienes dedicados a la producción, o sea un aumento en la inversión de bienes de capital para poder atender a las exigencias del mercado.

Clark, llama a este principio de la aceleración, de la demanda derivada y lo enuncia diciendo que "un aumento en la demanda de bienes de consumo puede acelerar la demanda de bienes de capital". Esto es aumento de maquinaria, equipo, etc.

#### Redistribución del Ingreso Nacional.

Otra finalidad del gasto público tanto en un país subdesarrollado como en países altamente desarrollados es la redistribución del ingreso o Renta Nacional, la cual debe distinguirse de la redistribución de la riqueza, que es cosa muy distinta.

La distribución de la renta nacional se dice que es injusta cuando el reparto originario, el que se origina de remunera-

\* Blanco Ramos, Ob. Cit, Pág. 226

ración de los factores, es de tal modo que los individuos que tienen gran poder económico se apropian de la mayor parte.

Para corregir esta situación se ha recurrido al gasto público. Para ello en primer lugar el Estado debe procurarse - grandes cantidades de ingresos de los particulares mediante - impuestos con un alto grado de progresividad y en segundo lugar que lo así obtenido se invierta en obras infraestructurales de gran productividad y principalmente en la prestación de ser vicios que favorezcan a los débiles económicamente.

Consecuentemente con lo anterior a nuestro juicio, si úni camente se invierten grandes cantidades de dinero en la construcción de obras la redistribución del ingreso que se logra es muy poca. Para que dentro de los moldes del sistema capital lista se produzca una significativa redistribución del ingreso nacional deben ser impulsados grandes gastos especialmente hacia programas como el de la educación gratuita, los servicios médicos hospitalarios, las ayudas familiares, la construcción masiva de viviendas, etc.

En cuanto se refiere a la redistribución de la riqueza por su parte se refiere a la modificación de la actual distribución de la propiedad. Esto lo realiza el Estado por ejemplo - cuando por medio de reformas agrarias redistribuye la propiedad de la tierra rústica, o por reformas urbanas, redistribuye la propiedad de los inmuebles urbanos, etc.

#### Seguridad y Previsión Social.

Otra finalidad importante de los gastos públicos es ésta,

no solo por las cantidades monetarias destinadas a ellas sino también por los beneficios que prestan a los individuos.

En nuestro país los organismos que reciben recursos del Estado con fines de seguridad social son el ISSS, F.S. para la Vivienda y el INPEP.

El primero cubre por un lado el seguro de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales y por otro lado el seguro de invalidez, vejez y muerte para trabajadores privados y de algunas Instituciones Oficiales autónomas, el segundo, cubre el crédito para la Vivienda de trabajadores privados y el tercero en cambio el seguro de invalidez, vejez y muerte de empleados públicos, civiles. Todas estas Instituciones se establece que serán costeadas con aportes de los patronos, los trabajadores y el Estado en el caso de las primeras y del Estado y los empleados públicos del último; pero por la experiencia en el Seguro Social se dice que lo normal es que el Estado no cumpla sus obligaciones y que como consecuencia el sostenimiento sea con aportes de los patronos y trabajadores.

Con base en esta circunstancia, podemos afirmar que el Estado salvadoreño muy poco gasta con la finalidad de previsión y seguridad social, causa por la cual los servicios que prestan esas instituciones no son suficientes para cubrir ni siquiera la demanda de los usuarios que en la actualidad se encuentran adscritos.

Por otra parte si bien es cierto su cobertura horizontal (Territorial) es casi todo el país; por otra parte eso no es-

en términos de población muy significativa, pues la gran mayoría está lejos de que pueda gozar de los beneficios de la seguridad social.

Si a lo anterior agregamos que en términos verticales el seguro se mantiene únicamente cubriendo riesgos de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales, invalidez, vejez y muerte y vivienda, tenemos que concluir que es poco significativo el gasto en este renglón.

Lo contrario ocurre en los países desarrollados donde la seguridad social además de que cubre toda la población lo hacen con los programas que hemos mencionado y además con otros, tales como el de subsidios de paro, asistencia a la vejez, ayudas por los hijos a su cargo, ayuda a los ciegos, etc. El de subsidios de paro o como lo llaman la Ley Orgánica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Seguro de cesantía involuntaria, al paso que marcha nuestra seguridad social, tardará mucho en verse hecho realidad.

#### Defensa y Seguridad Pública.

En cuarto lugar es finalidad del gasto público tanto en países desarrollados como subdesarrollados, la defensa y seguridad pública precisamente por que esta es una de las finalidades del Estado, éste destina grandes cantidades de dinero al suministro de barcos, aviones, tanques, armas ligeras, equipo técnico, alimentos y vestidos pago de salarios del personal militar, pensiones, etc.

La defensa y seguridad pública en realidad a lo que se refiere es a procurar paz externa y orden interno. En cuanto a

lo primero es una ironía que esa búsqueda de la Paz se haga - armandose para la guerra.

En cuanto al orden interno la seguridad pública lo que busca es orden y tranquilidad social, por lo que cuando decimos - que el gasto público tiene como finalidad la seguridad pública lo que queremos decir es que grandes cantidades de dinero se destinan a sostener un poder judicial, una fuerza policial, cárceles y otros establecimientos semejantes. etc.

En cuanto a esta finalidad no está demás señalar que en - países desarrollados tiene máxima prioridad, la alta tecnología militar. Esto es algo increíblemente caro; sin embargo, - con el objeto de mantener una defensa adecuada contra cualquier tipo de agresión y especialmente para mantener un equilibrio - de poder en el mundo, las grandes potencias realizan grandes - gastos, en este sentido. Los pequeños tampoco se quedan atras y gran parte de su presupuesto se ha utilizado para gastos de esta naturaleza. Paradójicamente, por ejemplo, en nuestro -- país con índices muy altos de pobreza, analfabetismo y en general miseria, mucho de lo que se gasta por el estado es para esta finalidad.

## V. TENDENCIA DEL GASTO PUBLICO Y LEY DEL AUMENTO PROGRESIVO DEL MISMO.

No hay duda que la evolución del Estado moderno ha sido en el sentido de cada vez ir tomando a su cargo actividades. En efecto, pasa de realizar actividades, de carácter militar y de policía, en su origen, a luego tomar participación directa en lo que atañe a la actividad económica supuestamente del resorte de los particulares y a eliminar en su totalidad a estos en el Estado socialista o de Economía planificada.

Este hecho de aumento constante de la actividad estatal, como es lógico, ha producido a su vez un gasto público mayor, al grado que los autores sobre la materia que nos ocupa han dicho que si se analiza en un país, un grupo de países o mundialmente el gasto público, se observa el fenómeno de que éste tiene siempre la tendencia a subir.

El fenómeno, dice Giuliani Fonrouge, es tan visible y general, que resulta innecesario acumular cifras. Tal fenómeno se produce, sin embargo, en términos absolutos y no relativos ya que ante el aumento de la población y de la renta nacional puede ser que el gasto público no nuestro aumento; pero visto del fenómeno sin relación a los aumentos de población y crecimiento de la Renta Nacional, o sea en términos absolutos resulta obvio que hay un crecimiento constante. Duverger nos explica esto diciendo por una parte, que "es demasiado simplis-

pla creer que, si la población dobla, los gastos gubernamentales han de ser el doble, ya que los gastos generales por cabeza disminuyen a medida que crece el número de habitantes".\* - Por otra parte señala lo siguiente: "supongamos dos países -- con la misma población y con territorios de igual extensión.- Si la producción del segundo es doble que la del primero, si el volumen de las rentas reales de sus ciudadanos es doble, es evidente que la misma cifra de gastos públicos no tendrá la misma significación y la misma influencia en ambos países. Esta observación es también válida para un mismo país en dos épocas distintas de su desarrollo; si la producción y las rentas han aumentado paralelamente al aumento de los gastos públicos, la situación es muy distinta que si la producción y las rentas hubieran quedado estables, mientras los gastos públicos aumentaban". \*\*

Quiere decir, pues, que el aumento del gasto público puede ser absoluto y relativo. Es absoluto cuando dicho aumento del gasto se ve sin relación a población y producción y renta nacional y relativo cuando se analiza en relación con tales factores. Indudablemente el fenómeno del incremento constante del gasto público se refleja siempre en términos absolutos no así en el relativo. En éste último caso hay aumento cuando los gastos percapita aumentan más que proporcionalmente a la población o la renta nacional.\*\*\*

---

\* Duverger, Maurice, Ob. Cit. Pág. 58

\*\* Duverger, Maurice, Ob. Cit. Pág. 59.

\*\*\*Blanco Ramos, Ob. Cit. Pág. 202

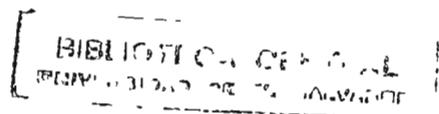
Sobre la base expuesta, el economísta aleman Adolf Wagner en 1892 y en su obra "Ciencia de las Finanzas" enunció la llamada "Ley del Aumento Progresivo del Gasto Público" según la cual, dado que la actividad pública aumenta constantemente, - tanto cualitativamente, por implantación de nuevos servicios, como cuantitativamente, por aplicación de los existentes a mayor número de individuos, desde el punto de vista financiero hay un aumento progresivo de los gastos públicos.\*

Demás esta decir, a este respecto, que querer explicar esta presenta Ley en base al incremento de la población e implementación de nuevos servicios es realmente muy simplista. Como dice Retchkiman "las causas del incremento de los gastos públicos son tan complejos que dificilmente podrá encuadrarseles - en una Ley.\*\*

---

\* Blanco Ramos, Ob. Cit., Pág. 202

\*\* Techkiman K., Benjamín; Introducción al Estudio de la Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1972, Pág. 70.



## VI. CAUSAS DEL AUMENTO DE LOS GASTOS PÚBLICOS,

El fenómeno del aumento progresivo del gasto público tiene diversidad de causas. Con ánimo de sistematización podemos decir que ellos son de orden económico, social, político, financiero y administrativo. Veamos a continuación cada una de ellos.

### CAUSAS ECONOMICAS.

Podemos decir que causas económicas del aumento del gasto público son aquellos que tienen que ver con la influencia que éste ejerce en la Economía General de un país. Dentro de ellas podemos mencionar las siguientes.

1- La Promoción del Desarrollo Económico y Social. En el mundo de los países subdesarrollados todos los Estados han tomado esta responsabilidad. El nuestro no es la excepción y así encontramos que de acuerdo a la Constitución Política vigente "el Estado está obligado a asegurar a los habitantes de la república el goce de la Libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social" (Art.2 Cn. P.).

Como sabemos de acuerdo a cierta concepción filosófica la libertad solo es posible donde no existe necesidad, de consiguiente un pueblo necesitado de las más mínimas cosas para su subsistencia, debe entenderse que goza de muy poca libertad.

Ahora bien, como hemos dicho, que el desarrollo económico

supone alcanzar el mayor nivel de vida posible y las condiciones de educación, cultura y salud necesarias para que el individuo se desenvuelva a plenitud en la sociedad; resulta entonces, que el desarrollo económico es necesario para que los habitantes de la República tengan verdadero goce de la libertad. Esto no quiere mayor esfuerzo entenderlo. En efecto qué libertad pueden tener los enfermos, los desnutridos, los que no pueden hacer uso de sus facultades físicas y mentales? qué libertades pueden tener los incultos; los analfabetas, los que viven en la miseria? Sencillamente muy poca. Por esta razón, los países han tenido que incrementar sus gastos con fines de desarrollo económico y por este el desarrollo económico es una causa del aumento de los gastos.

2- La Necesidad de la Intervención del gobierno para evitar los efectos de los ciclos económicos. Indudablemente esta es una causa del aumento del gasto público especialmente en los países desarrollados. Parte esta causa de las ideas de Keynes quien señalaba que el control de la inversión global parece ser la mejor forma de asegurar el pleno empleo y que es imposible asegurar el pleno empleo, mientras se deje su volumen a la determinación de la iniciativa privada.\*

Lo dicho según el autor citado no persigue "que el Estado sustituya la iniciativa privada y dirija la totalidad de la inversión pues en ese caso se entraría a un régimen planificador". De lo que se trata agrega es simplemente de realizar cierta-

---

\* Alain Barrere, Teoría Económica, Impulso Keynesiano, La Ley. Sociedad Anónima Editora e Impresora, Buenos Aires, 1971, Pág. 346

inversión pública que cubra "el margen que muestra el declinamiento de la inversión privada".

3- Variaciones del valor de la Moneda. En efecto, parte del aumento de los gastos públicos es producida por la disminución del poder adquisitivo de la moneda o sea la depreciación de la moneda. La razón por la cual es un factor de aumento del gasto público este fenómeno es que ello produce que los bienes y servicios cuesten mayor número de unidades monetarias y por lo tanto el volumen de los gastos tiende a crecer.

4- Aumento del precio de toda clase de Mercaderías. Como es sabido el fenómeno inflacionario mundial y nacional dentro de los diversos países ha hecho que todos los bienes y servicios suban de precio, de donde resulta también que esta es una causa económica de aumento del gasto público.

#### CAUSAS SOCIALES.

Dentro del grupo de las causas sociales o sea las que se refieren a la situación social del país cabe mencionar entre otras las siguientes:

- 1- El aumento de la población, en efecto, este fenómeno origina que los servicios del Estado se presten a mayor número de individuos y consecuentemente que se produzcan un aumento en el costo de la prestación de los mismos.
- 2- La necesidad de educar y culturizar al pueblo. El estado moderno concibe este aspecto como prioritario y

de allí que los gastos en este campo sean causante de un aumento en los gastos.

- 3- La seguridad social. Producto de la necesidad de proteger contra las enfermedades, accidentes y la invalidez, vejez y muerte a los trabajadores y su familia, el estado incluye grandes cantidades de gastos en este rubro. Razón esta por la cual también es una causa de incremento de los mismos.

#### CAUSAS PÓLITICAS.

Son aquellas provenientes de la existencia y mantenimiento del Estado; dentro de ellas cabe mencionar:

- 1) Defensa Nacional. Pretendiendo mantener independencia política e integridad del territorio, una causa del aumento de los gastos públicos es precisamente la Defensa Nacional. Sin entrar al análisis de este asunto salta a la vista que gran cantidad de recursos se destina a este aspecto.

- 2) La necesidad de costear la función electoral a efecto de hacer participar al pueblo en las grandes decisiones nacionales.

#### CAUSAS FINANCIERAS.

Estas causas son las que hacen alusión al patrimonio público. Aquí encontramos:

- 1) La cada vez más grande organización financiera para administrar la recaudación de los ingresos públicos y

su administración.

- 2) El cada vez mayor endeudamiento público pues esto implica cada vez pagar mayores cantidades en concepto de amortización del capital y pago de intereses.

#### CAUSAS ADMINISTRATIVAS.

Estas se refieren a la prestación de los servicios públicos y son.

- 1) El engrandecimiento cada vez mayor de la función administrativa del Estado. Fonrouge al referirse a esta causal dice que "el desarrollo adquirido por el Estado constituye una de las principales causas del aumento de los gastos públicos, no solamente por las nuevas actividades que debe asumir en razón de los modernos conceptos en materia social y económica, sino también por la expansión de sus funciones tradicionales". "En tal orden de consideración -agrega el Autor que citamos-- pueden enunciarse: a) Nuevas actividades, por servicios públicos o gestiones de tipo industrial y comercial, que antes eran desconocidas, b) Cargas de seguridad social y organización de entidades para administrarlas; c) Realización de obras y trabajos públicos como medio de prevenir o combatir circunstancias adversas de la coyuntura económica; d) Necesidad de crear nuevos servicios administrativos por exigencias del aumento de la renta privada, c) Organización de controles por la expansión de los negocios y la necesidad de amparar a los consumidores; y f) Extraordinarios gastos de urbanización originados por el

surgimiento de nuevos núcleos de población y por el crecimiento desmesurado de los existentes (vivienda, obras sanitarias, energía eléctrica, gas, etc.)\*

2- La descentralización de funciones en instituciones autónomas.

3- La Prodigalidad o derroche. Se refiere esta causal al mal gasto del dinero público. Obviamente, como señala Fonrouge, "es posible mencionar, causas morbosas pero reales como - una tendencia a la empleomanía, determinante del crecimiento de la burocracia administrativa".

Las causas del aumento de los gastos públicos, los autores las clasifican en aparentes y reales. Las aparentes son aquellas que si bien producen el efecto de incrementar los gastos desde el punto de vista cuantitativo en términos de lo que se hace con ellos, resulta que no hay tal aumento. Es el caso, por ejemplo, del aumento del gasto público por variaciones del valor de la moneda, por el aumento de los costos de toda clase de mercaderías, por los cambios en los sistemas de contabilidad especialmente cuando se pasa del sistema de presupuestos netos a la universalidad presupuestaria; por aumento de la población, etc.

Por su parte se habla de causas reales cuando el efecto de incrementar los gastos se produce tanto en términos cuantitativos como de lo que se hace con ellos. Tal sucede con los gastos para educación y cultura; seguridad social, defensa nacional, el engrandecimiento cada vez mayor de la función administrativa del Edo.=

---

\*Fonrouge, G., Ob. Cit. Pág. 187

## VII, LA ILUSIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

En relación con el problema del aumento progresivo del gasto público se ha considerado el fenómeno de la ilusión sobre los gastos públicos. En efecto, la disminución del costo de la actividad estatal no solo se ha planteado por medio de la racionalización de los gastos sino también por el fenómeno que se llama Ilusión Financiera.

Según Cesare Cosciani este fenómeno fue examinado ampliamente por vez primera en 1903 por Puviani y por el año 1939 con "mayor finura", dice por Fassiani. Se entiende por Ilusión Financiera -agrega-una representación falsa y errónea de una detracción o de un gasto público, por medio de la cual se altera en la mente de la colectividad el Costo de los Servicios Públicos o la utilidad de los mismos.\*

Explica el autor citado que la teoría de las Ilusiones Financieras no tiene un alcance universal, válido en todo tiempo y lugar y que no son creadas necesariamente por los gobernantes para engañar a la colectividad, que no son producto de la mala fe de los gobernantes pues se crean incluso en interés de la colectividad, "interés -dice- del que esta se da poca cuenta, por lo que aparecen también en el orden de tutela, para conseguir más fácilmente la adhesión o elecciones que a primera vista la colectividad no desearía.

---

\* Cosciani, Cesare, Principios de la Ciencia de la Hacienda, Edit. de Derecho Financiero, Madrid, 1967, Pág. 79.

Los casos de ilusión financiera incluyen precisamente la ilusión sobre los gastos públicos la cual a decir de Cosciani se produce de tres maneras:

1- Por ocultación manifiesta y declarada de los gastos - Consiste esta forma "en mantener en Secreto la clase, cantidad y duración de todo o parte de los gastos, de tal modo que la colectividad no pueda percatarse del importe total del sacrificio que cada año soporta". El caso se da sobre todo con los gastos militares.

2- Ocultación de los gastos por medio de Instituciones y prácticas contables y administrativas". Este caso se da cuando los gastos se computen una vez deducidos los ingresos de traídos para tal finalidad", es decir, cuando se presupuesta en forma neta, o sea deduciendo los gastos de recaudación de los ingresos. También se presenta esta forma cuando algunos gastos realizados en un ejercicio se distribuyen entre los presupuestos de ejercicios posteriores.

3- Ocultación de los gastos por medio de expedientes y artificios de otra naturaleza. Esta forma de ilusión sobre el gasto público se da cuando los gastos que se declaran establecidos para un fin determinado se destinan en realidad a otro diverso. Se dice que los gobernantes recurren a este procedimiento siempre que se encuentran en la imposibilidad de decir sinceramente lo que se está haciendo. Cosciani nos da como ejemplo la construcción de una carretera con fines militares - presentándola como una obra pública de interés económico, la

creación de cargos o empleos que satisfacen exclusivamente un interés particular, los arrendamientos y obras públicas concedidos a mayores precios para favorecer clientelas.

Vistas las cosas en los términos expuestos, podemos decir que la Ilusión del gasto público jurídicamente no es viable. En efecto, si analizamos el primer caso nos daremos cuenta que atenta contra el Principio de Universalidad que Orienta al Presupuesto Fiscal y según el cual "el Presupuesto debe contener toda clase de gastos que hayan de realizarse y toda clase de ingresos que se esperan percibir durante un ejercicio fiscal".\*

Tal principio, lo consagra el Art. 122 de la Constitución Política actualmente en vigencia, el cual dice que "el Presupuesto General del Estado contendrá para cada ejercicio Fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que juzgue convenientes para realizar los fines del Estado".

Como se podrá observar la última frase de la disposición citada da base para afirmar que no hay posibilidad de que se dejen sin consignar en el presupuesto algunos gastos a realizar pues dice que el Presupuesto debe contener la autorización de todas las erogaciones.

El segundo caso, por su parte; además de atentar contra el principio de universalidad citado anteriormente el cual supone que entre ingresos y gastos no debe haber compensación -

\* Rodríguez Flores, José Mauricio, Análisis Jurídico Financiero del Presupuesto, Tesis Doctoral, 1977, Pág.110.

alguna, y que tanto unos como otros deben consignarse en su totalidad sin ninguna deducción, atenta contra el principio de unidad que requiere que la totalidad de "ingresos a percibir como la autorización de la totalidad de gastos a realizarse, se consignent en un solo documento.\*

Lo anterior se explica por cuanto en ambos principios se pretende evitar la prodigalidad, el derroche, la malversación y como consecuencia, en el caso que una oficina tenga máquinas y materiales en desuso, muebles viejos, automóviles fuera de servicio no podría entregarse como parte del precio de equipo o materiales nuevos y consignar como gastos únicamente la diferencia; debe en todo caso "figurar el valor de los objetos viejos como si fuesen vendidos y en gastos el precio total de las máquinas nuevas".\*\*De este modo no se sustrae del control legislativo ni jurisdiccional ningún gasto, ni queda abierta la posibilidad de que las oficinas recaudadoras eleven "los gastos de percepción de impuestos, atenedos a que sus prodigalidades no serán conocidas... sabiendo que tienen ingresos ocultos (Venta de materiales viejos)".\*\*\*

Por otra parte, dado que el principio de unidad del presupuesto quiere que facilmente se pueda establecer la totalidad de ingresos y gastos a percibir y realizar en un año, no se puede fraccionar en presupuestos de diversos años ninguno

---

\* Rodríguez Flores, José Mauricio, Ob. Cit. Pág. 104

\*\*\* Juan Ernesto Vásquez, Ciencia de la Hacienda Pública, Tomo I, Publicaciones del Banco Hipotecario de El Salvador, San Salvador, 1943, Pág. 64.

\*\* Duverger, Maurice, Ob. Cit. Pág. 251.

de los elementos sin que se dificulte el control correspondiente, se facilite la realización de maniobras, como la simulación de economía o la ocultación de gastos exagerados con una sola finalidad.

Finalmente, respecto a la tercer forma se debe reconocer que es la más común de los casos de ilusión sobre el gasto público. Realmente esta es la forma que le da existencia al fenómeno y sobre el cual el mecanismo legal para controlarlo se vuelve a menudo incapaz.

En efecto, cuando se establece un control administrativo por parte del poder ejecutivo sobre los gastos públicos es - porque se quiere evitar el despilfarro, la malversación, el uso indebido de los fondos públicos.

La base de dicho control, precisamente se encuentra en - la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual señala en su artículo diecinueve que corresponde al Ministerio de Hacienda: "a) la preparación del Presupuesto General y Presupuestos Especiales y el Control Administrativo sobre su ejecución". Para cumplir este cometido, el Ministerio de Hacienda cuenta con la - ayuda de la Dirección General de Presupuesto, la cual de conformidad al Art. 20 literal b) tiene como atribución "el control sobre la ejecución de dichos presupuestos desde el punto de vista administrativo tanto en lo que se refiere a la ejecución financiera como a la de sus resultados en términos de - realizaciones físicas y en general sobre todos los aspectos - que tengan significación para una permanente evaluación de la

ejecución de los distintos programas presupuestarios". Luego el Art. 43 indica que es deber de la Dirección General de Presupuesto "hacer observaciones sobre la inversión de fondos públicos en bienes o servicios que a su juicio no se ajusten a los fines establecidos en el programa presupuestario a que corresponde o cuando no esté de acuerdo con la cuantía, naturaleza o condiciones del gasto o compromiso en relación con dichos bienes".

Como puede observarse, tal control, lo que trata de evitar es el fenómeno que nos ocupa. Que no ha dado resultado para evitar la corrupción no es efecto de la Reglamentación sino de los encargados de aplicarla y de la protección que ellos tengan.

De igual modo hay todo un sistema de control jurisdiccional y parlamentario tendiente a lo mismo, sin embargo, con todo y ello siempre se encuentra la situación que se puede tipificar como Ilusión sobre el gasto público en base a esta tercera forma.

## VIII. CLASIFICACION DE LOS GASTOS PÚBLICOS.

Clasificar los gastos públicos es agruparlos atendiendo a diversos criterios con el objeto de análisis financiero administrativo o económico. Como en otros campos de las finanzas - en este de la clasificación de los gastos resulta obvio que se presenta una clara diferencia entre las clasificaciones de las Finanzas clásicas con las de las Finanzas modernas. Esto es debido, sobre todo, a que el punto de vista administrativo "pasa a un segundo plano, como base de clasificación, en beneficio - del punto de vista económico los gastos se clasifican, no con arreglo a los departamentos ministeriales y a los servicios públicos, sino según su influencia en la vida de la nación".\*

Los criterios de clasificación tienen un fundamento administrativo o económico y de allí que se puedan agrupar, dependiendo del punto de vista que adopten, en administrativos o económicos.

Como hemos dicho, muchos son los criterios clasificatorios; más de ellos vamos a considerar los que estimamos más importantes.

### Gastos Ordinarios y Extraordinarios.

En el primer grupo de clasificaciones sobresale la que clasifica los gastos en ordinarios y extraordinarios.

A ella se refieren todos los autores y así por ejemplo en  
\* Duverger, Maurice, Ob. Cit. Pág. 41.

contramos que Blanco Ramos cita a Flora diciendo que distingue los gastos ordinarios de los extraordinarios por el período en que se renuevan pues los primeros "por realizarse habitualmente, aparecen en todos los ejercicios" mientras que los extraordinarios, "se realizan esporádicamente para necesidades que no se repiten con periodicidad".\*

El mismo autor Blanco Ramos cita a Tartón, de quien dice que distingue los gastos ordinarios de los extraordinarios atendiendo al factor tiempo sin embargo este autor considera la distinción en el aspecto financiero, en el económico y en el político y así señala que "la base de su diferenciación en el aspecto financiero es el poder o no poder predeterminarse"; - desde el punto de vista económico, "el poder o no equiparlos por su empleo al capital fijo o al circulante de la empresa = privada" y desde el aspecto político, por su fijación, pues, "los ordinarios su fijación se hace por una vez para un largo período de tiempo mientras en los otros, sin fijación se hace cada vez que se presenta la necesidad que mediante el gasto se ha de atender!"

Realmente, estas distinciones aunque pretenden modernizar la clasificación no logran ser consistentes con respecto al criterio general enunciado por el autor, como es el factor -- tiempo; de allí que pensemos que lo que responde a la distinción clásica es lo que se establece como distinción política, sin que ella logre no obstante, dar una verdadera visión de -

las dos clases de gastos

---

\* Blanco Ramos, Ob. Cit. Pág. 191.

Héctor B Villegas dice, por su parte, que los gastos or dinarios atienden al normal desenvolvimiento del país, mientras que los extraordinarios son aquellos que deben hacer frente a situaciones imprevistas.\*

Manuel de Juano indica que la distinción atiende a su tiem po de duración y señala que los ordinarios se repiten en todos los ejercicios, pudiendo variar sus montos por ejemplo sueldos; mientras los extraordinarios son los que corresponde a necesi- dades públicas que no se presentan con regularidad (por ejemplo obras públicas).\*\*

Finalmente Manuel Matus Benavente formula la distinción - desde el punto de vista financiero, económico y legal.

"Financieramente es gasto ordinario -dice- aquel que tiene de asurgir o a presentarse en cada ejercicio financiero o pre- supuestario, como, por ejemplo, los sueldos de los funcionarios o los aprovisionamientos que el Estado necesita", por su parte gasto extraordinario -dice- "es el que carece de ese elemento - de periodicidad" como ejemplo cita el gasto de construcción de un puerto o de un camino.

Económicamente Matus Benavente distingue el gasto extraor dinario del ordinario diciendo que el primero tiene un efecto útil o un resultado tangible que tiende a prolongarse más allá del período presupuestario en que el gasto se efectuó, como es el caso del puerto o del camino que, una vez ejecutado, conti- núa prestando servicios por un período más o menos largo de -

---

\* Villegas, Héctor B.; Ob. Cit. Pág. 44.

\*\* De Juano, Manuel, Ob. Cit. Pág. 125

tiempo, en cambio -agrega- "el efecto útil del gasto ordinario no va más allá del período presupuestario en que se realizó y para procurarse nuevamente el bien o servicio que se obtuvo - con el gasto habrá que repetirlo".

Por último, el autor que citamos señala que legalmente - los gastos ordinarios se encuentran, por lo general, previstos y autorizados en leyes de carácter permanente , mientras que los extraordinarios se les autoriza por leyes especiales y temporales.

Realmente, las dos últimas formas de distinguir los gastos ordinarios de los extraordinarios no son tampoco consistentes pues, por un lado, tendríamos que tener en cuenta que en los gastos extraordinarios se incluyen los que se hacen por estados de necesidad dada la existencia de eventualidades, producto de hechos excepcionales como terremotos, epidemias, guerras, etc Sin embargo éstos gastos aunque, si son extraordinarios, no cabrían como tales en la distinción económica. Por su parte, el criterio legal tampoco opera, pues los gastos ordinarios - son autorizados en la Ley de Presupuesto que es típicamente Ley temporal o sea que dura un año, por lo tanto no son autorizados en ley de carácter permanente.

Por lo expuesto, debemos señalar que la distinción entre gastos ordinarios y extraordinarios obedece clásicamente al - criterio de la periodicidad en que se realizan. Así tenemos - que los primeros son aquellas erogaciones que se realizan periódicamente, es decir que se repiten en todos los ejercicios

debido a que sirven para atender necesidades regulares y de a llí que su monto y su estructura sean previsibles y que se les haya considerado que su financiamiento se debe hacer con ingresos ordinarios o sea que "se producen regular o normalmente en cada ejercicio financiero".

Por su parte los gastos extraordinarios serían aquella erogaciones que se realizan en forma no periódica, o sea cuando necesidades imprevistas o eventuales lo requieren, por lo que su monto y estructura no se puede preveer pues no se repi ten en todos los ejercicios y de allí, además que se les haya considerado que su financiamiento se debe hacer con ingresos extraordinarios, o sea los que se recauden u obtienen para cubrir necesidades imprevistas o eventuales del Estado y por lo tanto no se producen regular o normalmente en cada ejerci cio financiero

De lo expuesto, resulta que esta clasificación tiene un contenido sobre todo administrativo pues de lo que se trataba era de distinguir los gastos de una manera tal que hubiese que destinar determinados ingresos para cubrir la clase de gas to respectivo, lo cual es típico de las Finanzas clásicas. En efecto, los clásicos distinguían nitidamente los recursos pú blicos propiamente dicho de aquellos que no derivan recursos en si mismos, sino tan solo la anticipación de recursos futu ros, que sólo se lograrían en el curso de varios años pero que les debe reunir inmediatamente ante lo impostergable de la ero gación; tal sucede con los emprestitos o los fondos provenien

tes de la deuda pública a los cuales se les da carácter y justificaba en la medida que fueran extraordinarios.

La distinción que nos ocupa tiene aceptación constitucional en nuestro medio, pues si vemos el Artículo 47 en sus literales 15 y 16 se señala que corresponde a la Asamblea Legislativa en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaran las rentas públicas ordinarias" y "facultar al Poder Ejecutivo para que contrate empréstitos voluntarios dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales de interés público".

Si se observan tales disposiciones en primer lugar resulta claro que se concibe a los fondos provenientes de empréstitos forzosos o voluntarios como ingresos extraordinarios y en segundo lugar que a ellos solo se puede recurrir en caso que una grave y urgente necesidad lo demande.

Pues bien, tal está concebido este asunto resulta que - los empréstitos para construir una obra pública requieren que éstas se declaren como de urgente necesidad; en circunstancias que puede ser que no lo sean tanto, sino que otro tipo de razones como podría ser el desarrollo económico lo demande.

Por eso, sobre todo, cayó en crisis la distinción y se tuvo que recurrir a distinguir los gastos desde un punto de vista económico señalando gastos de operación o de funcionamiento

y gastos de inversión o de capital como un desprendimiento de la clasificación original de ordinarios y extraordinarios. De esta manera se puede cubrir con empréstitos no solo los gastos de graves y urgentes necesidades provenientes de invasiones, guerras, calamidades públicas, etc. Sino también aquellas obras productivas de infraestructura física necesaria para hacer más viable la convivencia social. Las teorías modernas -señala Villegas- sostienen "que el empréstito estatal es un recurso que nada tiene de anormal y que no puede estar rigidamente limitado a circunstancias excepcionales que dan lugar a gastos imprevistos o urgentes.\*

Demás esta señalar entonces, que la distinción entre gastos ordinarios y extraordinarios ha dejado de ser tan importante como lo era antes y por lo tanto, debería excluirse de consideración constitucional.

#### Gastos por Ramos de la Administración Pública.

La más antigua clasificación de los gastos atiende a la estructura orgánica del Estado. Se trata de otra clasificación tradicional pues en ella lo que cuenta es el ramo, institución u organo del Estado. De acuerdo a esta clasificación se presentan los gastos públicos por entes centralizados y descentralizados o para estatales. En el primer grupo se comprende lo que corresponde al gobierno central en donde se incluyen los llamados poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por su parte en el sector paraestatal se incluye los organismos descentrali

\* Villegas, Héctor B.; Ob. Cit, Pág. 600

zados conocidos entre nosotros como entes autónomos y semiautónomos.

La clasificación que nos ocupa, nitidamente de carácter administrativo, se le uso siempre en los presupuestos del Estado y se la mantiene aun dentro de esquemas de presupuestos modernos. En nuestro caso se la llama clasificación Institucional del gasto la cual obedece al hecho de que las actividades del gobierno se realizan por medio de diversidad de organismos públicos los cuales es necesario agrupar para efectos de ejecución presupuestaria\*.

De acuerdo a tal criterio los gastos públicos se distribuyen en gastos del gobierno central y de Instituciones descentralizadas, vinculando a éstas con aquellas para indicar la autoridad política nacional que puede decidir en última instancia sobre lo que se hace.

La distribución del gasto en forma Institucional de acuerdo al Instructivo 404A citado, en efecto, es la siguiente

- 010 Poder Legislativo
- 030 Poder Judicial
- 050 Corte de Cuentas de la República
- 070 Consejo Central de Elecciones
- 090 Tribunal de Servicio Civil
- 110 Fiscalía General de la República
- 130 Procuraduría General de Pobres
- 150 Presidencia de la República
- 200 Ramo de Hacienda

---

\* Instructivo No. 404A de la Dirección General de Presupuesto.

- 201 Lotería Nacional de Beneficiencia
- 202 Circuito de Teatros Nacionales
- 203 Proveduría General de la República
- 250 Ramo de Relaciones Exteriores
- 300 Ramo del Interior
  - 301 Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)
  - 302 Comisión Nacional para la atención de desplazados (CONADES)
- 350 Ramo de Defensa
  - 351 Instituto de Seguridad Social de la Fuerza Armada.
- 360 Ramo de Seguridad Pública
- 400 Ramos de Justicia
  - 401 Consejo Salvadoreño de Menores
- 450 Ramo de Educación
  - 451 Universidad de El Salvador
  - 452 Comité Olímpico de El Salvador
  - 453 Federación Salvadoreña de Fútbol
  - 454 Instituto Centroamericano de Telecomunicaciones
  - 455 Fondo de Garantía para el Crédito Educativo
  - 456 Instituto Nacional de los Deportes (INDES)
- 500 Ramo de Salud Pública y Asistencia Social.
  - 501 Hospital Rosales
  - 502 Hospital Benjamín Bloon
  - 503 Hospital de Maternidad

- 504 Hospital Siquiátrico
- 505 Hospital de Neumología
- 506 Hospital "San Juan de Dios" Santa Ana
- 507 Hospital "Francisco Menéndez" Ahuachapán
- 508 Hospital de Sonsonate
- 509 Hospital "Luis Edmundo Vásquez" Chalatenango
- 510 Hospital San Rafael, Nueva San Salvador
- 511 Hospital Santa Gertrudis, San Vicente
- 512 Hospital "Santa Teresa" Zacatecoluca
- 513 Hospital "San Juan de Dios" San Miguel
- 514 Hospital San Pedro, Usulután
- 515 Cruz Roja Salvadoreña
- 516 Consejo Superior de Salud Pública
- 517 Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de  
Inválidos.
- 518 Hogar de Ancianos "Narcisca Castillo", Santa Ana
- 519 Sala Cuna Externa, San Salvador
- 520 Hogar del Niño "Adalberto" Nueva San Salvador
- 521 Hogar de la Niña "Moraga", Santa Ana
- 522 Hogar de la Niña "San José", Ahuachapán
- 523 Hogar del niño "Doctor Gustavo Magaña Menéndez,  
Ahuachapán.
- 524 Hogar del Niño "Dolores Souza", San Miguel
- 525 Hogar de la Niña, Sonsonate.
- 526 Sala Cuna "Braulio Sandoval", Sonsonate
- 527 Guardería Infantil "Dr. Carlos Rodríguez Jiménez,  
Zacateoluca.

- 528 Consejo de Salubridad, Santa Ana.
- 600 Ramo de Trabajo y Previsión Social
  - 601 Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
  - 602 Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.
- 700 Ramo de Economía.
  - 701 Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU)
  - 702 Centro Nacional de Productividad (CENAP)
  - 703 Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel
  - 704 Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)
  - 705 Comité Ejecutivo de la Feria Internacional de El Salvador.
  - 706 Financiera Nacional de la Vivienda
  - 707 Banco Nacional de Fomento Industrial
  - 708 Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y Auditoría.
  - 709 Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL)
  - 710 Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa.
  - 711 Fondo Social para la Vivienda
  - 712 Banco de Fomento Agropecuario
  - 713 Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN)
  - 714 Instituto Nacional del Azúcar
  - 715 Instituto Nacional del Café
- 750 Ramos de Agricultura y Ganadería
  - 751 Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC)

- 752 Asociación de Ganaderos de El Salvador.
- 753 Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)
- 754 Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA)
- 755 Financiera Nacional de tierras Agrícolas (FINATA)
- 800 Ramo de Obras Públicas
- 801 Instituto de Vivienda Urbana (IVU)
- 802 Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)

Como puede apreciarse, de esta clasificación del gasto - Institucional se puede identificar el ramo a que corresponden las entidades descentralizadas. Entre ellas aparecen las de más reciente fundación con el objeto de presentar completo todo lo que implica el sector público y consecuentemente que realiza gasto público, según lo vimos en su oportunidad.

#### Gastos Reales y Gastos de Transferencia.

Atendiendo si el gasto produce o no contrapartida al Estado por parte de las Instituciones o personas que reciben el egreso, -- se clasifica en reales y de transferencia.

Los primeros son aquellos que realiza el Estado para la adquisición de bienes y servicios necesarios para el sostenimiento de la administración pública. Implican consumo de bienes y servicios por el Estado, se les conoce también como gastos Directos por cuanto las entidades públicas los realizan - como contraprestación a bienes y servicios recibidos.

Ejemplo de ello son los gastos en compra de equipo, materiales, construcción de obras públicas, los gastos militares, los gastos en pago de salarios o sueldos a los empleados públicos, etc.

Por su parte, los de transferencia son aquellos que realiza el Estado para otorgar poder de compra a grupos o individuos del sector privado o capacidad de funcionamiento normal a otras Instituciones públicas o para librarse de obligaciones que constituyen deuda pública. Suponen éstos gastos un simple desplazamiento de renta de un sector a otro, de una Institución a otra no implican un consumo sino simplemente paso de poder adquisitivo a los particulares u otras entidades. No corresponden a una prestación directa al Estado, y por ello se les llama gastos indirectos.

Los gastos de transferencia se dividen precisamente en tres grupos; a) los subsidios o subvenciones, b) los servicios de seguridad social; y c) el servicio de la deuda pública.

Maurice Duverger plantea la posibilidad de otra categoría de gastos de transferencia representados por los gastos del Estado en el extranjero: cita como ejemplos los Fondos destinados al servicio de relaciones culturales, a la ayuda técnica a países subdesarrollados, a la propaganda exterior.\* Lo cual es de tenerse en cuenta pues no otra cosa se produce con tales gastos.

En cuanto a los subsidios y subvenciones debemos señalar

---

\* Duverger, M; Ob. Cit. Pág. 43.

que los primeros pueden definirse como las ayudas que otorga el gobierno central a Instituciones descentralizadas, empresas privadas, personas particulares siempre que dicha ayuda no sea permanente sino extraordinaria, para situaciones especiales.

Las subvenciones por su parte son ayudas que otorga el gobierno central a Instituciones descentralizadas, empresas privadas o personas particulares para que realicen normalmente sus actividades. Cabanellas, precisamente, indica que la subvención es el dinero con que son sostenidas oficialmente entidades que por su actividad no tienen ingresos, o cuyas entradas son insuficientes.\*

En el caso de empresas privadas se subvenciona generalmente para favorecer a los consumidores con precios más bajos o a los obreros con salarios más altos.

Respecto al servicio de seguridad social la transferencia es de los contribuyentes, entre quienes se encuentra el Estado, a las Instituciones encargadas de la administración del servicio; en el caso nuestro ISSS, INPEP, Fondo Social para la Vivienda y de estas instituciones a los beneficiarios en concepto de indemnizaciones por invalidez, vejes, muerte y por defunción, sub<sup>ú</sup>cidios familiares, desocupación, etc.

Finalmente en cuanto al servicio de la deuda pública o sea los gastos para pagar el principal, los intereses y demás accesorios provenientes de empréstitos, hay también un gasto-

---

\* Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI, Editorial Eliasta, S.R.L., B.A., Pás. 283.

de transferencia dado que el Estado entrega dinero sin recibir una contraprestación, transfiere un valor sin exigir por ello un servicio.

Burato dice refiriéndose al servicio de la deuda pública, precisamente, que "en este caso el Estado transmite o transfiere una cantidad de poder de compra que ha obtenido a través de recursos generales, a los tenedores de títulos públicos en forma de intereses y o amortización de la deuda".\*

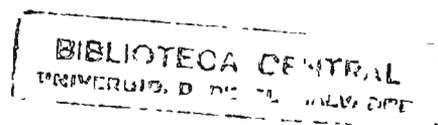
#### Gastos Corrientes y Gastos de Capital.

Dentro de las clasificaciones modernas de los gastos públicos, una de las más importantes es la que clasifica los gastos atendiendo a su naturaleza económica en gastos corrientes o de funcionamiento y en gastos de capital o de inversión.

La distinción la hizo por primera vez la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un estudio sobre el desarrollo económico de Argentina a principios de la década del sesenta y desde entonces su uso se generalizó en todos los Presupuestos Fiscales.

Como señalamos en su oportunidad esta clasificación sustituyó prácticamente a la distinción de los gastos en ordinarios y extraordinarios pues si bien se parecen en cuanto a que los gastos corrientes por lo común son gastos ordinarios de la administración pública, la distinción no responde al criterio de la periodicidad o excepcionalidad de la erogación sino que a la naturaleza económica, resultando así que dichas

\* Burato, Alfredo, Ob. Cit., Pág. 37.



clasificaciones no se superponen exactamente.

En efecto, lo que hace posible que los gastos sean corrientes o de operación y de capital o de inversión es que permitan o no la formación de capital e incrementen o no el activo del Estado. Por lo tanto estamos en presencia de los primeros cuando hay erogaciones para que funcione la administración pública, con ellos no se incrementa el activo del Estado. Son -como dice Duverger-"los normalmente necesarios para la marcha de los servicios públicos y la vida del Estado pago de personal, conservación del material, etc.", no implican agrega-ninguna transferencia de capital del sector público al privado, o en el interior del sector público no atañen, en suma, más que el empleo de rentas del Estado y de la nación". Por lo tanto -concluye el autor citado- corresponden un poco a la idea de gastos ordinarios".\*

Por su parte, los gastos de inversión incrementan el activo del Estado, por lo que comprenden todas aquellas erogaciones que se efectúan en la adquisición de bienes de capital para mejorar la capacidad productiva del país. Son-como dice el mismo Duverger- gastos que afectan a la riqueza de la nación, a su capital y no a sus rentas. Responden así, en parte, a la idea con la cual se representó a los gastos extraordinarios, pero no se superponen totalmente, pues los gastos de inversión no son considerados excepcionales o anormales. Así los gastos en obras públicas y construcciones directas antes consideradas extraordinarias han pasado a ser ordinarias pero se

\* Duverger, M.; Ob. Cit. Pág. 44.

distinguen de los corrientes en razón de que implican un incremento del patrimonio público.

Villegas, precisamente señala que "mientras los gastos - de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestaciones de servicios, los gastos de inversión retribuyen bienes de capital y, por consiguiente, contribuyen a aumentar el capital del sector público de la economía. Aquí -agrega- el parecido con los antiguos "gastos extraordinarios desaparece, ya que - las erogaciones de inversión no pueden ser consideradas excepcionales o anormales".\*

Así las cosas podemos señalar que la distinción es importante por ser "una herramienta de análisis fiscal para los - niveles de decisión y de planificación".\*\*

Gonzalo " " , que desarrolla con toda amplitud esta - clasificación del gasto público, señala que "al proporcionar las informaciones mencionadas la clasificación económica hace posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel y composición del producto nacional, así como su distribución . . . además, permite evaluar los efectos económicos - del gasto público sobre el desarrollo económico y social, en la medida que está midiendo la inversión pública; sobre la - estabilidad monetaria, en la medida en que permite mostrar el financiamiento y la política de subsidios al nivel de los precios; sobre la ocupación de los factores productivos, en tanto mide los volúmenes de mano de obra que remunera el sector

---

\* Villegas, Héctor B.; Ob. Cit.; Pág. 46

\*\* De la Garza, Sergio Fco.; Ob. Cit. Pág. 139

público y la demanda que esta ejerciendo sobre los bienes y - servicios que produce la economía y, por último, permite conocer, la influencia del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso, al mostrar la incidencia de la tributación, por una parte, y la orientación de los gastos corrientes y de transferencias por otra".\*

Para terminar con este asunto debemos señalar que en nuestro país se usa esta clasificación. A ella se refiere el Instructivo 406 de la Dirección General de Presupuesto; el cual señala que comprende el siguiente esquema

Grupo	Sub Grupo	Específico	C O N C E P T O
1			<u>GASTOS CORRIENTES</u>
	11		<u>Gastos de Consumo</u>
		111	Remuneraciones
		112	Compra de bienes y servicios
		113	Arrendamientos Terrenos
		114	Intereses
	12		<u>Transferencias</u>
		121	Al sector privado
		122	Al exterior
		123	Al sector público
2			<u>GASTOS DE CAPITAL</u>
	21		<u>Inversión Real</u>
		211	Equipos
		212	Obras y construcciones
	22		<u>Inversión Financiera</u>
		221	Compras de activos existentes
		222	Compra de valores
		223	Préstamos al sector privado
		224	Préstamos dentro sector público
	23		<u>Amortización de la Deuda</u>
			<u>Pública.</u>
		231	Rescate de la deuda interna
		232	Rescate de la deuda externa
	24		<u>Transferencias</u>
		241	Al sector privado
		242	Al exterior
		243	Al sector público

## Clasificación Funcional del Gasto

### Público.

Esta clasificación distingue varias clases de gastos públicos atendiendo a la finalidad particular a que se destinan.

De acuerdo con el Manual de las Naciones Unidas hay cuatro grupos fundamentales de gastos. El Primero está formado por Los "Servicios Generales" y se refiere a los gastos que cubren actividades encaminadas a prestar servicios que requieren el uso del poder compulsivo. Se trata de actividades que no tienen competidores en el sector privado. Se incluye sobre todo Defensa Nacional, Policía, Justicia, Relaciones Exteriores, etc.

El segundo grupo es llamado Servicios Sociales y Comunitarios y se refiere a aquellos gastos que cubren actividades encaminadas a prestar servicios sociales básicos tales como educación, salud, servicios de bienestar, etc.

El Tercer grupo se denomina Servicios Económico y se refiere a aquellos gastos que cubren actividades encaminadas a prestar servicios al sector privado de la economía o que están asociadas con la provisión de servicios a las empresas privadas. Se ubica entre ellas la investigación científica, la promoción del comercio, la explotación de recursos minerales o petroleros, la reforestación, la inspección y regulación de sociedades y empresas privadas, transporte y comunicaciones, etc.

Ursula K. Hicks se refiere a esta clase de gastos seña-

lando que son los que se hacen en ayuda directa a la empresa privada o produciendo directamente bienes y servicios en gran escala para la comunidad a través de las Industrias socializadas" con lo cual el alcance es mucho mayor que el expresado por el Manual de Naciones Unidas.

Finalmente el cuarto grupo es el de los Servicios Financieros, el cual se refiere a aquellos gastos que cubren el pago del servicio de la deuda pública, Interior, exterior y flotante.

El esquema de clasificación funcional del gasto público usado entre nosotros está contenido en el Instructivo 405 antes citado, el cual es el siguiente:

Grupo	Sub Grupo	C O N C E P T O
1		<u>SERVICIOS GENERALES</u>
	11	Administración General
	12	Legislación
	13	Relaciones Exteriores
	14	Regulación Económica y Financiera
	15	Justicia
	16	Defensa y Seguridad Interna
	17	Investigación General y Servicios Científicos
	19	Otros Servicios Generales
2		<u>SERVICIOS SOCIALES Y COMUNALES</u>
	21	Educación y Cultura
	22	Salud Pública
	23	Higiene Ambiental
	24	Previsión y Asistencia Social
	25	Trabajo
	26	Vivienda y Urbanización
	29	Otros Servicios Sociales y Comunales

pasa . . .

Grupo	Sub Grupo	C O N C E P T O
3		<u>SERVICIOS ECONOMICOS</u>
	31	Agropecuarios
	32	Recursos Naturales Renovables
	33	Riego
	34	Energía
	35	Minería
	36	Industria y Comercio
	37	Transporte y Almacenaje
	38	Comunicaciones
	39	Otros Servicios Económicos
4		<u>SERVICIOS FINANCIEROS</u>
	41	Deuda Pública Interna
	42	Deuda Pública Externa
	49	Otros Servicios Financieros
5		<u>SERVICIOS NO CLASIFICADOS</u>
	59	Otros

Los gastos en Servicios generales son aquellos a los cuales se les ha asignado la función de proporcionar las condiciones necesarias para que se cumplan los altos fines del Estado, por tal razón, Martner caracteriza a los servicios que se agrupan en este rubro como aquellos que cubren actividades que requieren el uso del poder compulsivo del Estado y que no tienen competidores en el sector privado. El Instructivo 405 al referirse a esta clase de servicios manifiesta que es un grupo que "comprende todos los gastos en aquellas funciones de carácter general, que en su mayoría son atribuciones específicas del Estado

Dentro de este primer grupo se ubican 1- los gastos de -

administración general en los cuales se incluyen los gastos - que ocasiona el funcionamiento de los órganos administrativos de más alta jerarquía como son, La presidencia de la República, los de fiscalización de la Hacienda Pública y ejecución - del presupuesto, los destinados para fines electorales, etc;- 2- los gastos de Legislación, o sea, los egresos que realiza el Poder Legislativo; 3- Los gastos en el manejo de las Relaciones Exteriores que comprende las erogaciones "con el objeto de proteger y promover los intereses de la nación en el exterior", 4- Gastos en regulación económica y financiera, o - sea, los egresos para la formulación y dirección de la Política financiera de los programas administrativos y de desarrollo económico y social, así como los relacionados con la recaudación y administración de los ingresos públicos, etc.; 5- Los gastos en administración de justicia, en los cuales se ubica los gastos propios de las actividades judiciales y de cumplimiento de sentencias; 6- Gastos de Defensa y Seguridad interna, o sea, las erogaciones realizadas para actividades de la fuerza armada y de seguridad interna a cargo de los cuerpos - de policía y finalmente, 7- Los gastos en investigación general y servicios científicos, en los cuales únicamente caben - las investigaciones de cualquier género para utilizarse por - varios órganos públicos y privados en beneficio de la comunidad.

Los gastos en servicios sociales y comunales, por su parte, son aquellos que tienen por función proporcionar los ele-

mentos básicos para realizar la vida en sociedad; es el caso de los gastos en educación y cultura, salud pública, higiene ambiental, Previsión y asistencia social, trabajo, vivienda y urbanización y otros servicios sociales y comunales.

Los gastos en servicios económicos, son aquellos cuya función es incrementar la productividad de la economía, dentro de esta clase de gastos en servicios económicos, se incluyen en nuestro país. los gastos en actividades agropecuarias, en recursos naturales renovables, riego, energía, minería, industria y comercio, transporte y almacenaje, comunicaciones y otros servicios económicos.

Finalmente, en el grupo de gastos para servicios financieros se incluye aquellos egresos cuya función es cubrir el servicio de la deuda pública de ahí que entre ellos se comprenda egresos por concepto de amortización o rescate y pago de intereses de la deuda pública interna y externa.

#### Clasificación Sectorial del Gasto Público.

Explica Martner que la clasificación sectorial del gasto público tiene por objeto dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y mostrar la magnitud de la participación del sector público en cada una de los distintos sectores a fin de establecer relaciones de interdependencia del sector público y privado.

Martner se refiere a esta clasificación señalando que - "así como el objetivo de la clasificación funcional es identi

ficar las grandes áreas de actividad del Estado y fijar los propósitos tenidos en vista para cada una de ellas, la clasificación sectorial procura mostrar las áreas de actividad no ya señalando los propósitos -mejorar la salud, eliminar el analfabetismo, mantener el orden público, administrar justicia, etc., sino los objetivos concretos de la acción dentro de un área de actividad. Por ejemplo, dentro de la salud atender a 5 millones de habitantes, dentro de la educación, extender la enseñanza a tres millones de niños, etc., esta clasificación tiene por objetivo dar una idea de la magnitud del gasto público según los distintos sectores de la economía y al mismo tiempo evidenciar al nivel de los distintos programas que se encuadran en cada uno de los sectores. los objetivos físicos o metas que se pretende alcanzar en cada uno de ellos "la idea -dice Martner es que tanto en los planes como en el presupuesto se utilice una clasificación uniforme que determine áreas de actividad homogéneas. Por ejemplo, que bajo el título "educación", en el plan se incluya las mismas acciones que figuran bajo tal nombre en el presupuesto y que en ambos documentos se les clasifique en forma uniforme"

Ahora bien, la clasificación sectorial del gastos de acuerdo al Instructivo No. 408 comprende los siguientes sectores:

0 Desarrollo de los Recursos Naturales:

- 01 Estudios e Investigaciones Generales
- 02 Recursos Minerales
- 03 Recursos Naturales Renovables
- 04 Recursos Hidrológicos

- 1 Desarrollo Social
  - 11 Educación
  - 12 Salud
  - 13 Asistencia Social
  - 14 Trabajo y Previsión Social
  - 15 Vivienda
  
- 2 Desarrollo de la Infraestructura
  - 21 Transporte y Almacenaje
  - 22 Comunicaciones y Correos
  - 23 Energía
  - 24 Acueductos y Alcantarillados
  - 25 Desarrollo Urbano y Comunal
  
- 3- Desarrollo de la Producción
  - 31 Agropecuario
  - 32 Industria y Comercio
  - 33 Turismo
  - 34 Minería
  - 35 Servicios
  
- 4 Servicios Económicos y Financieros
  - 41 Servicios Económicos
  - 42 Servicios Fiscales
  - 43 Servicios Bancarios
  - 44 Servicios de la Deuda Pública
  
- 5 Administración y Servicios Generales
  - 51 Administración General
  - 52 Poderes Públicos
  - 53 Relaciones Exteriores
  - 54 Gobernación, Policía y Justicia
  - 55 Defensa Nacional

#### Clasificación de los Gastos según su Objeto.

La finalidad de esta clasificación, según Martner es "identificar las cosas que el gobierno compra".\* Su importancia radica precisamente en hacer posible la fiscalización y control de los gastos, pues permite establecer si los fondos se gastan efectivamente en los objetos a que se destinan.

---

\* Martner, Gonzalo, Ob. Cit., Pág. 397

El Manual de Clasificación de Egresos, \*\* señala como a agrupaciones principales: 1- Servicios Personales, 2- Servicios No Personales; 3- Materiales y Suministros; 4- Maquinaria y equipo; 5- Inmuebles y Equipo existentes; 6- Construcciones, adiciones y mejoras por contrato; 7- Transferencias Corrientes; 8- Transferencias de Capital, 9- Desembolsos financieros; y 10- Asignaciones globales.

Los servicios personales podemos decir que son aquellos "ejecutados por una persona natural puesta al servicio de una unidad de Organización, ya sea funcionario o empleado regular del Gobierno o contrato en forma verbal o escrita para llevar a cabo un trabajo determinado. Incluye los salarios - por licencias, las dietas pagadas a miembros de juntas de organismos colegiados, sobresueldos, viáticos, los servicios contractuales profesionales y técnicos y toda otra remuneración en efectivo tanto en los programas de funcionamiento como en los de Inversión".

Los Servicios no personales el Manual señala que agrupa una serie de egresos clasificados según su naturaleza, para obtención de servicios que no provengan directa exclusivamente de la aptitud o trabajo del individuo. Comprende los pagos hechos a personas físicas o instituciones públicas o privadas en compensación por la prestación de servicios de carácter no personal o el uso de bienes muebles o inmuebles" así como "pagos por servicios básicos ( carreo, teléfono, telégrafo, energía eléctrica, agua ), servicios de pu

---

\* Dirección de Contabilidad Central, Manual de Clasificación de Egresos, 1966.

blicidad y encuadernaciones, arrendamiento de maquinaria y equipo, arrendamiento de inmuebles, mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo, mantenimiento y reparación de obras, servicios financieros y servicios no personales varios".

En materiales y suministros, por su parte, se incluyen a "egresos clasificados según su objeto específico, para la obtención de materiales y todos los bienes que se consumen en las actividades gubernamentales y que ordinariamente son de vida corta y poco valor, y que pierden su identidad en el proceso del uso"; por lo tanto entre ellos se comprende. Alimentos, Minerales, Textiles y Vestuarios, Productos de papel, cartón e impresos, Productos de Cuero y Caucho, productos Químicos y conexos, Productos metálicos, Artículos de Oficina, Artículos de limpieza, etc."

En maquinaria y Equipo se "incluye toda clase de equipo - utilizado en las distintas unidades del Gobierno". Por lo tanto se comprende, maquinaria, equipos de oficina, aparatos eléctricos de servicio, muebles, equipo médico-quirúrgico, equipo de investigación, maquinaria y equipo de producción, maquinaría y equipo de servicios básicos, equipos de transporte, -tracción y elevación, repuestos principales de maquinaria y equipo, etc.

En construcciones, adiciones y mejoras por contrato, por su parte, se "agrupa una serie de egresos clasificados de acuerdo con su objeto, para financiar nuevas construcciones - por contrato, tales como. construcción de edificios, de vías

de comunicación y lugares de recreo, de obras hidráulicas y sanitarias, instalaciones y supervisión de construcciones e instalaciones. También incluye adiciones y mejoras que una vez efectuadas prolonguen la duración normal o aumenten el valor de las mismas y siempre que se realicen por contrato".

Las transferencias corrientes se "incluye los egresos a favor de personas, entidades privadas y organismos oficiales autónomos; estas transacciones no suponen una contra prestación de Servicios o Bienes, permitiendo su clasificación el destino de las transferencias, ya sea al sector Privado, al Sector Público o al Sector Externo" aquí se agrupan pensiones, becas, las compensaciones e indemnizaciones a que tienen derecho todos los funcionarios y empleados; subsidios a entidades culturales, subvenciones a instituciones que han sido favorecidas por el Gobierno Central para el financiamiento de sus programas, y en las actividades a ellas encomendadas, etc.

Las transferencias de capital se "agrupan egresos que representan los traspasos que hace el Gobierno Central a Entidades Privadas y Organismos Oficiales Autónomos, destinados con fines de inversión y que tiende a la formación de bienes de capital, tales como construcción de vivienda, edificios, etc. y las destinadas a financiar actividades crediticias".

Los desembolsos financieros "incluye todas las erogaciones hechas para la amortización de la Deuda Pública, para la adquisición de valores y el financiamiento de préstamos ya sea al sector público, privado o en el exterior y otra clase de de

sembolsos financieros".

Finalmente el grupo de gastos específico "asignaciones globales, se refiere a operaciones especiales como los gastos del ramo de Defensa, provisión para refuerzo a otras clases - generales, etc.

#### Clasificación por Programas o Actividades.

Martner al referirse a esta clasificación señala que "tiene por finalidad permitir la identificación del conjunto de - resultados a obtener dentro de cada sector de actividad del - gobierno, clasificados por separado". Su objeto, -agrega-"es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas que se espera lograr". Para ello indica que las acciones del Estado es necesario agruparlas en programas, subprogramas, actividades y proyectos y éstos definirlos en función de la estructura administrativa del Estado y de sus respectivas - atribuciones y fines.

La importancia de la clasificación se deduce, a juicio de Martner, en primer lugar, porque permite crear orgánicamente - las "unidades presupuestarias" a las cuales se asignan los recursos correspondientes, en función de las cosas que el Gobierno hará, en segundo lugar porque los programas, subprogramas, actividades y proyectos pasan a ser unidades de control y contabilidad del gasto público, en tercer lugar porque se logra - la cuantificación de las metas programadas y de los costos - correspondientes y en cuarto lugar porque sirve como pauta para

ra fijar la estructura de los planes de corto, mediano y largo plazo del sector público.\*

Nuestra Ley Orgánica de Presupuesto acepta esta clasificación y en su artículo 14 define lo que son programas y subprogramas diciendo lo siguiente: "Para los efectos presupuestarios se entenderá por "Programas" las distintas unidades de presupuestación a través de las cuales se cumplen las funciones del Estado. En ellos se establecen las metas u objetivos a cumplirse en el campo de cada una de dichas funciones integradas y/o de obras específicas coordinadas, con el empleo de los recursos humanos, materiales y financieros asignados, a un costo global y unitario determinado y cuya ejecución está a cargo de una unidad administrativa responsable. Para los mismos efectos se entenderá por "Subprograma" una división específica que se opera en los casos de programas complejos, destinada a facilitar la ejecución en un campo concreto de trabajo y que se constituye en unidad parcial de presupuestación en la que también se fijan metas a cumplirse mediante acciones concretas y/u obras específicas por intermedio de unidades administrativas responsables de su ejecución con recursos humanos, materiales y financieros específicamente asignados y a un costo global y unitario determinado.

Martner, por su parte, indica que "se entiende por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas, cuantifica-

---

\* Martner, Gonzalo, Ob. Cit., Pág. 49.

bles o no, que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global determinado y cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Se denominará subprograma -agrega- una división de ciertos programas complejos destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan determinadas unidades de operación, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo.

Finalmente Martner nos da un concepto de lo que son las actividades y los proyectos diciendo que por actividad se entiende una división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo para cumplir las metas de su programa o subprograma de operación, que consiste en la ejecución de ciertos procesos o trabajos mediante la utilización de los recursos, materiales y financieros asignados a la actividad con un costo determinado."

Finalmente los proyectos dice que consisten en " un conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente, como es una carretera, un hospital, una central hidroeléctrica".

Como puede verse las actividades se conciben para progra

mas o subprogramas de operación o funcionamiento, mientras - que los proyectos se conciben para programas o subprogramas - de inversión o capital.

Ahora bien para efecto de clasificar el gasto público por programas o actividades se plantean sus categorías de programas que son:

<u>Código</u>	<u>Categorías de Programas</u>
1	Programas de Funcionamiento
2	Programas de Transferencias Corrientes
3	Programas de Inversión
4	Programas de Transferencias de Capital
5	Programas de Deuda Pública
6	Programas de Financiamiento (Préstamos)

Para saber a que se refiere cada categoría de Programas, encontramos el Instructivo número 407 de la Dirección General de Presupuesto el cual señala que a los "Programas de Funcionamiento", Pertenecen los programas llevados a cabo directamente por las Unidades Primarias o Instituciones Autónomas para la prestación de servicios o producción de bienes de consumo a la comunidad"; a los "programas de Transferencias Corrientes", los programas a través de los cuales se "transfieren fondos" a favor de personas o entidades privadas; de instituciones dentro del mismo sector público; y de organismos o entidades internacionales. Estos programas se caracterizan porque el traslado de fondos se destina para gastos de operación o consumo de las instituciones o personas, además no debe haber contra-

partida por parte de las instituciones o personas que los reciben"; a los Programas de Inversión, "los programas ejecutados directamente por las Unidades Primarias o Instituciones - Autónomas para la formación de capital físico de la economía, como las construcciones, o la inversión del Estado en valores, participaciones en empresas o en compra de bienes existentes", a los Programas de Transferencia de Capital, "los programas - cuyo objetivo sea transferrir fondos a otra entidad u organismo dentro del propio sector público o al sector privado para la formación de capital físico de la economía o para inversión financiera", a los Programas de Deuda Pública, "Los programas para la amortización del capital de la deuda adquirida por el gobierno o sus entidades autónomas, el pago de intereses de la misma y todos los gastos que su servicio ocasiona", y finalmente, a los Programas de Financiamiento, "todos aquellos programas de las instituciones financieras o no financieras - cuyo objeto sea el de conceder préstamos o créditos a personas, entidades o empresas del sector privado o a entidades del propio sector público. Debe aclararse que a estos programas únicamente corresponden los egresos para la concesión de los préstamos sin incluir los gastos que ocasiona su administración.

## IX. OPERACIONES DE EJECUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO,

Hablar de las operaciones de ejecución de los gastos públicos es referirse a las diversas etapas que es necesario - que se den para que efectivamente se tenga por realizado.

Su fundamento es -según Duverger- impedir cualquier malversación de los Fondos públicos\*.

Este es un tema que forma parte de lo que se llama ejecución del Presupuesto fiscal; en consecuencia el punto de partida del mismo se encuentra en la entrada en vigencia del presupuesto fiscal para un año determinado.

En efecto, una vez puesto en vigencia el presupuesto, para ejecutarlo en términos de los gastos, se producen las siguientes etapas:

- 1- La Disposición.
- 2- El Compromiso.
- 3- La Liquidación.
- 4- El Ordenamiento.
- 5- El Pago Efectivo.

Veamos a continuación, en que consiste cada una.

### La Disposición.

Esta etapa está representada por la orden de disposición que se emite en favor de los organismos correspondientes a -

---

\* Duverger, Ob. Cit. Pág. 261.

de que dispongan de los fondos aprobados en el presupuesto.

Se conoce en nuestro medio como etapa de la fijación de cuotas, lo cual se hace a petición de las unidades correspondientes por la Dirección General de Presupuesto.

De conformidad al Art. 48 de la Ley Orgánica de Presupuesto tiene por objeto "que las asignaciones se gasten con orden y economía", procurando que los gastos en cuanto sea posible respondan "al ritmo de las rentas y a las necesidades de servicio". Por ello, el artículo 50 del mismo cuerpo de leyes establece que "ninguna unidad del gobierno podrá hacer imputaciones con cargo a asignación alguna, sino hasta que solicite cuotas a la dirección general del presupuesto y hayan sido autorizadas por la misma Dirección". Para ese efecto se dispone que "el ejercicio fiscal se divida en períodos trimestrales de cuotas" y que pueden producirse reformas o reducciones de ellas en los casos que "la Dirección General de Presupuesto considere que los ingresos han de ser menores que los estimados o cuando el superavit financiero inicial haya resultado menor que el previsto".

El efecto de esta fase es el control financiero pues además que limita la disponibilidad de los recursos mientras no se han autorizado resulta que también la cuota misma es una limitación ya que, la Dirección General de Contabilidad Central, órgano dependiente del Ministerio de Hacienda, controla las cuotas al grado tal que sobre ellas lleva información para efecto de no sobrepasar con los compromisos.

### El Compromiso.

El Compromiso, dice Duverger, "es la consecuencia de una decisión tomada por una autoridad administrativa de hacer una operación que acarrea un gasto para el Estado", por lo tanto consiste en tomar una decisión de hacer un gasto.

Héctor B. Villegas, señala que "el acto por el cual se afecta el gasto al crédito pertinente autorizado por el presupuesto"\* lo cual también indica que no es un gasto, sino el acto que lo causa; tal sería por ejemplo, decidir hacer un pedido de papelería, hacer el nombramiento de un funcionario, adjudiciar en una licitación la construcción de una obra, etc.

Todos esos gastos como puede observarse crean obligaciones que dan lugar a un gasto público, por ello es que autores como Rodríguez Bereijo señala que compromiso "es el acto mediante el cual se crea o contrae una obligación que da razón a un gasto público comprometiendo las cantidades necesarias para cubrirla".\*\*

Ahora bien el efecto del compromiso es por su parte que inmoviliza el importe respectivo a fin de que no pueda utilizarse sino para cubrir la obligación que se contrae.

A esta etapa se refieren varios instrumentos legales, así la Ley de Contabilidad Central, en su Artículo 4 dice que "todo expediente o documento que autorice un compromiso de gasto, o un desembolso contra el tesoro público, se enviará -

---

\* Villegas, Héctor B., Ob. Cit. Pág. 387

\*\* Rodríguez Bereijo, Alvaro, El Presupuesto del Estado, Editorial Tecnos, Madrid, 1970, Pág. 40.

previamente a la Dirección de Contabilidad Central a fin de - que ésta registre el compromiso o el gasto y haga constar en su contabilidad, que hay saldo suficiente no comprometido en la asignación o partida presupuestaria correspondiente".

La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República en el Art. 138 dejó vigente la Ley de Auditoría, la cual, en su Art. 21, dice que el Ejecutivo no podrá contraer obligación alguna que implique erogación de fondos públicos, si al tiempo de su contratación no existe un crédito legalmente autorizado.

La Ley de Suministros llama a esta fase Reserva de Crédito y la define como el cargo provisional que se hace en la cuenta de la respectiva partida de presupuesto del costo estimado de un suministro.\*

De acuerdo a estas disposiciones para que se pueda contraer un compromiso es necesario en primer lugar un crédito Presupuestario o una asignación para determinado objeto y en segundo lugar un acto de autoridad competente afectando el crédito pertinente.

#### La Liquidación.

La liquidación -dice Duverger- "consiste en determinar el importe del gasto una vez comprometido".\*\*

Lo anterior es así porque el compromiso se hace sobre la base de un cálculo aproximado del valor del suministro o servicio y en consecuencia es necesario fijar la cuantía cierta del gasto.

---

\* Art. 1, Inc. 10, Ley de Suministros.

\*\* Duverger, M., Ob. Cit, Pág. 263

El fundamento de esta fase es comprobar la deuda del Estado y fijar su cuantía exacta en dinero por lo que supone de un lado el control de la validez de la reserva de crédito y - por otro la apreciación del gasto realizado. Para ello, dice Rodríguez Bereijo debe tenerse a la vista "documentos acreditados, hechos, títulos de crédito".\*

Desde luego, en la práctica hay muchos gastos cuyo importe exacto existe en el momento del compromiso; pero asimismo hay muchos otros cuya cuantía exacta en dinero no puede ser determinada en el momento del compromiso y "solo puede determinarse con posterioridad a esa operación, una vez cumplidas las prestaciones o realizados los servicios".\*\*

La regulación legal sobre esta materia la encontramos - también en diversos cuerpos de leyes. En efecto, la verificación y registro de estas clases de gastos corresponde a la Dirección de Contabilidad Central, así se desprende del Art. 4 literal a) de la Ley de Contabilidad Central y del Manual de Organización de dicho organismos.\*\*\*

La Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, en su Art. 31, - por su parte dice, que "todo acto cualquiera que sea la forma en que se manifieste, que afecte el patrimonio del Estado, ya como compromiso, obligación, pago o abono, deberá ser sometido a la Corte de Cuentas junto con los documentos que lo justifiquen y antes de que pueda tener efecto alguno, para que -

\* Rodríguez Bereijo, A., Ob. Cit., Pág. 214

\*\* Giuliani Fonrouge; Ob. Cit.; Pág. 230

\*\*\* Dirección de Contabilidad Central, Manual de Organización, Edición Mimioografiada, 1974, Pág. 29 y 38.

lo examine, apruebe y registre".

De lo anterior resulta que en la liquidación además de - que interviene la Dirección de Contabilidad Central, lo hace la Corte de Cuentas de la República. Para este efecto, la Corte recibe certificaciones de haberse hecho las "imputaciones - necesarias en las cuentas respectivas, en relación con los - compromisos y gastos a efectuarse". Estas Certificaciones -di ce el Art. 6 de la Ley citada- tendrán fuerza legal y la Corte de Cuentas de la República las tomará como comprobación defini tiva de los hechos certificados".

Otra Ley que se refiere a esta fase es la Orgánica del - Presupuesto la cual habla de compromisos pendientes y en el - Art. 54 literal d) inciso segundo dice "Todos los compromisos de fondos, que no provengan de contrato formal y se encuentren pendientes de liquidación, serán cancelados definitivamente a más tardar, dentro de un período de dos años, contados de la - fecha en que se constituyó la reserva en la asignación o cuota, y los saldos resultantes se considerarán como recursos corrientes del respectivo fondo. Asimismo se considerarán como recursos corrientes del fondo a que corresponda, los compromisos - pendientes que provengan de contratos, los cuales serán cancelados, a mas tardar dentro de un año, después de su liquidación. Al fin de cada semestre, por lo menos, todos los compromisos de fondos que esten aún pendientes de liquidación, provenientes - de ejercicios anteriores, serán objeto de una minuciosa revi sión y se harán los ajustes necesarios en los registros de Con

tabilidad, de acuerdo con las disposiciones de este artículo".

La importancia que tiene esta disposición para la fase de liquidación es que si habiendo un compromiso el gasto no se liquida, como consecuencia vendrá la cancelación o sea el acto de anular o hacer ineficaz la inmovilización del importe respectivo, producida por el compromiso del gasto.

#### El Ordenamiento.

El ordenamiento es la orden de pagar dada por una autoridad administrativa. Materialmente consiste en que una vez comprometido y liquidado un gasto, se emite un documento por el cual el funcionario legalmente autorizado ordena a la Dirección General de Tesorería hacer efectivas las erogaciones comprometidas y liquidadas.

En nuestro ordenamiento jurídico a ese documento que se genera en esta fase se le llama "orden de pago o mandamiento de pago, el cual el Artículo 2, inciso Veinte de la Ley de Tesorería lo define como "el documento legal mediante el cual se ordena a un pagador, pagar una suma a determinada persona, de los dineros públicos, al cuidado de dicho pagador".

Dicha orden de pago puede ser: Mandamiento de anticipo o Mandamiento de pago definitivo. El primero, "tiene por objeto la transferencia de fondos a un pagador subsidiario ya sea de carrera o habilitado, para que éste efectúe pagos de dineros públicos, rindiendo cuenta en su oportunidad de su inversión"; en cambio los definitivos con aquellos "librados a favor de los acreedores del Estado como consecuencia de una obligación

preestablecida, con arreglo a las leyes".\*

De acuerdo a nuestra legislación los mandamientos de anticipo pueden ser emitidos por "a) Los funcionarios que el Reglamento interno de la Asamblea Legislativa determine, para los gastos del Poder Legislativo; b) El Presidente del Poder Judicial, para los de este poder, c) Los funcionarios o empleados que designen el Presidente de la República, para los gastos de la misma Presidencia; d) El ministro correspondiente, cuando se trate de otros gastos del Poder Ejecutivo; e) El Presidente de la Corte de Cuentas de la República para los de esta institución; f) (suprimido); g) El Fiscal General de la República para los gastos de la Fiscalía General de la República y el Procurador General de Pobres para los gastos de la Procuraduría General de Pobres".\*\* Por su parte son funcionarios autorizados para expedir Mandamientos definitivos de pagos: "a) Los funcionarios que indica el Art. anterior, para los gastos variables de sus respectivos Poderes, Ramos o Instituciones. No obstante, los Ministros de los distintos ramos de la Administración Pública, por medio de Acuerdo Ejecutivo, pueden delegar tal autorización en un funcionario de la propia Secretaría de Estado, cuando se trate de gastos de la misma Secretaría y en los respectivos jefes de unidades secundarias de Organización, cuando los mandamientos de pago cubran gastos relacionados con el desarrollo de los programas a cargo de cada Unidad Secundaria. En todo caso, los funcionarios delegados,

\* Ley de Tesorería, Art. 2o., Inc. 21 y 22

\*\* Art. 80 de Ley de Tesorería.

quedarán sujetos a la fiscalización administrativa del Titular del Ramo y asumirán además, todas las responsabilidades legales"; "b) Los Jefes de las Oficinas donde haya pagador subsidiario, para los sueldos y demás gastos fijos cuyo pago se confíe a dicho pagador; c) Los funcionarios o empleados que designe el Ministerio de Hacienda, por acuerdo publicado en el Diario Oficial y a propuesta de la Corte de Cuentas de la República, para en donde no haya pagador subsidiario; d) los respectivos colectores, para los honorarios de los patentados para la venta de especies fiscales, y para cualesquiera otros similares que tengan su base sobre el ingreso de una renta".

Ahora bien, de acuerdo al Art. 85 de la Ley de Tesorería "todo mandamiento de pago deberá ser por la cantidad determinada y cierta, pagadera en condiciones de lugar y tiempo perfectamente definidas, y extendido a favor de personas que tenga existencia jurídica y capacidad de adquirir. Deberá expresar, además de otros datos que juzgue necesario.... los siguientes: a) fecha, b) nombre del favorecido, c) cantidad a pagar; d) cargo al presupuesto, indicando el título, el capítulo, el Artículo y la Partida correspondiente del mismo, e) la oficina pagadora; y f) una breve explicación del gasto que se trate de pagar".

Finalmente en lo que se refiere a contra quienes deben ser extendidos los Mandamientos de anticipo y de pago, debemos señalar que de conformidad al Art. 84 de la Ley de Tesorería, los primeros deben ser siempre extendidos contra el Pagador -

General y a favor de un pagador subsidiario en legal posesión de su cargo y los segundos "en todo caso, contra un pagador - subsidiario" y a favor de los acreedores del Estado.

### El Pago

Consiste en la entrega del dinero al acreedor del Estado con el objeto de liberarse de su deuda.

La Ley de Tesorería define esta operación diciendo que - consiste en entregar material o virtualmente un valor por el Tesoro a un funcionario o a un particular

Sin embargo la doctrina agrega que no es solo entrega material del dinero ya que el pagador "no es un ejecutor ciego de la orden de pago, sino un contralor de la "regularidad Jurídica" del libramiento, que compromete su responsabilidad".

Esto tiene asidero legal en el Art. 9) de la Ley de Tesorería el cual dice que "será obligación de todo pagador, cerciorarse antes de verificar el pago, de que el mandamiento de pago sea completo y perfecto, es decir, de que contenga todos los datos y certificaciones que manda la Ley; de que ha sido autorizado e intervenido por los funcionarios que tienen deber de hacerlo, de que no tiene errores materiales, en fin, de que contenga todos los requisitos de forma. Deberá cerciorarse especialmente de que mencione el crédito presupuesto a donde el pago se ha de aplicar, a donde se encuentre autorizado, y de que se hacen las deducciones de ley. Además deberá cerciorarse de la identidad y capacidad de la persona que haya de recibir el pago".

Finalmente debemos señalar que, de acuerdo al Art. 90 y 93 de la Ley de Tesorería, todo pago del Gobierno deberá ser efectuado por el Pagador General, ya sea personalmente, ya por medio de pagadores subsidiarios, ya por medio de agentes pagadores cuando se trate de pagos de servicio de la deuda externa" y "por cheque de pago contra la cuenta bancaria del respectivo pagador, abierta de conformidad con la presente ley, exceptuándose, los casos en que la suma a pagar sea menor de cincuenta colones y el caso de jornales de los trabajadores de obras públicas.

Dichos cheques, de conformidad al Art. 94 de la Ley de Tesorería deben emitirse, por regla general, a favor del titular del Mandamiento en virtud del cual se haga el pago, o de su apoderado o representante legal, pero puede emitirse a favor de otra persona siempre que ésta presente una autorización del titular del Mandamiento para que así se proceda. Dicha autorización se deja agregada a los comprobantes de caja respectivos.

## X. CONTROL SOBRE EL GASTO PÚBLICO.

La cuestión referente al gasto público no termina con las operaciones de ejecución del mismo pues es necesario que sobre algunas de dichas operaciones, antes, en el momento y después de ellas se establezca su veracidad, su manejo adecuado, su regularidad. Esto no es posible sino mediante sistemas de control con procedimientos rigurosos e instituciones independientes. De ahí que en el control del gasto intervengan las legislaturas, la rama Jurisdiccional y la misma administración. Se cree que de la combinación de las diversas formas de control se obtiene la mejor garantía respecto al gasto.

### Objeto del Control sobre el Gasto.

El objeto del control sobre el gasto es responsabilizar a los ordenadores, liquidadores y pagadores de los gastos que realicen, cuando carecen de regularidad y del manejo adecuado. Para lograr dicha responsabilización dice Alejandro Ramírez Cardona "no solamente ha de controlarse al funcionario respectivo, sino también a las operaciones que ejecuta.

En este sentido es importante señalar hasta donde puede ir el control del gasto público; y, al respecto podemos decir que el control sobre el gasto lo que trata es de lograr que las operaciones se realicen dentro de los mandatos y autorizaciones consignados en el presupuesto aprobado por la legislatu

ra y de acuerdo con las normas generales sobre ejecución del gasto público y los procedimientos establecidos para ordenar, liquidar y pagar los gastos. Por lo tanto, el control que nos ocupa no trata de entorpecer las operaciones de ejecución del gasto, señalar la oportunidad y conveniencia de las respectivas operaciones, pues un control que pudiese calificar estos aspectos, haría ineficaz la ejecución del gasto y crearía grandes y graves fricciones entre el funcionario ejecutor y el contrador.

Al Contralor -dice el autor citado anteriormente-"solamente le incumbe establecer si el gasto está previsto en el Presupuesto y no extralimita las aproximaciones autorizadas, a demás de los requisitos teórico-legales para realizar las respectivas operaciones". "A lo sumo-agrega- el contralor puede sugerir la medida Financiera más conveniente u oportuna, pero no por ello negar el acto de ejecución del gasto". Por lo tanto si el motivo para no refrendar una orden de pago o un compromiso de gasto es la inconveniencia y la no oportunidad, el funcionario ejecutor no queda atado, puede insistir en ejecutarlo y como consecuencia el contralor puede refrendar o visar el acto, sin que de él emane responsabilidad alguna. Por su parte cuando el contralor no refrenda una orden de pago - porque el gasto no esta previsto en el Presupuesto o es en exceso de lo autorizado y el ordenador insiste, el acto se ejecuta bajo la responsabilidad de éste, a quien aquel hace las glosas correspondientes.

El Artículo 60 de la Ley Orgánica de Presupuestos señala precisamente que "la intervención Preventiva de los gastos - por la Corte de Cuentas de la República... consistirá en vigilar porque el gasto este autorizado en forma legal y correctamente aplicado a una asignación con saldo suficiente y que esté debidamente documentado". La Ley Orgánica de la Corte de - Cuentas por su parte señala, en su Art. 34 y siguientes que - ningún mandamiento de pago será de legítimo abono para los - respectivos pagadores, si no lleva el visado del Presidente de la Corte o de un Interventor" y que tales funcionarios "estarán especialmente obligados a rechazar 1) Los mandamientos - que se refieran a gastos que no persigan fines propios del Servicio interesado, o que no tiendan a satisfacer necesidades - de administración Pública o de interés general, debiendo entenderse que la existencia de una partida en el presupuesto - para determinado gasto implica el reconocimiento de que llena fines de tal calidad, 2) Aquellos emitidos sin que haya partida a donde aplicar correctamente el gasto, o respecto de los-cuales, aún habiéndola, no exista saldo disponible, no comprometido, suficiente para cubrirlo, 3) Aquellos aplicados a una partida distinta de la que legalmente les está destinada; 4)- Aquellos acerca de los cuales no constare en alguna forma satisfactoria para los encargados de la intervención, que los - mandamientos se refieran, han sido debidamente suministrados, en conformidad con los actos que hayan dado origen a las respectivas obligaciones; 5) Aquellos que se refieran a negocios

que no se hubieran ajustado a las normas legales, ya en su fondo, ya en su tramitación, 6) Aquellos que en cualquier forma sean consecuencia de actos ilegales; y 7) Aquellos cuya liquidación sea inexacta o manifiestamente injusta.

Finalmente el alcance dicho se refleja también en la Ley de Tesorería, cuyo artículo 91, ya citado, dice "será obligación de todo pagador, cerciorarse antes de verificar el pago de que ha sido autorizado e intervenido por los funcionarios que tienen deber de hacerlo" y el Art. 92 -agrega- "Las firmas puestas por las personas encargadas de emitir y refrendar los mandamientos de pago . . . harán suficiente fe para el pagador, de los hechos sobre que el pago se haya de fundar. Por consiguiente, no tocará al pagador determinar si efectivamente tales hechos han ocurrido en la forma certificada; o si se han omitido requisitos de fondo en el trámite del gasto, o requisitos de forma cuya falta no esté manifiesta en la propia orden".

#### Formas de Control del Gasto Público.

Duverger señala que los controles se pueden clasificar - de acuerdo a los siguientes criterios: "1- Según el carácter de las personas controladas, se distingue entre el control ejercido sobre los administradores y el ejercido sobre los contables,\* 2- Según la naturaleza de los hechos sujetos a con-

\* La separación entre administradores y contables significa que. 1- Las decisiones en materia de compromiso, liquidación y ordenamiento son tomadas por las autoridades administrativas de los diversos servicios públicos; 2- El pago no se realiza por éstas sino por un servicio especializado; el servicio de Tesorería dependencia del Ministerio de Hacienda.

trol se distingue entre control de los ingresos y control de los gastos, 3- Según el momento del control, se distingue el control "a priori" el control durante la ejecución y el control "a posteriori", 4- Según la naturaleza de los organismos controladores, se distingue el control administrativo (ejercido por los administradores) el control jurisdiccional (ejercido por un tribunal) y el Control Político (ejercido por el Parlamento)".

La verdad es que la más importante clasificación es la que atiende el órgano de donde proviene el control y según la cual hay control administrativo, jurisdiccional y político.

Veamos a continuación cada uno de éstos controles.

#### Control Administrativo.

En términos generales podemos decir que control Administrativo es aquel que se ejerce por órganos dependientes o independientes de la administración, sobre las operaciones de ejecución del gasto. Si son dependientes el control es interno u si son órganos independientes quienes lo realizan, es externo.

Puede ser además según el tiempo que se realiza a priori o a posteriori.

El Control Administrativo A priori, previo o preventivo es aquel que se efectúa antes de realizarse la operación del gasto público. Es interno si es realizado por órganos superiores jerárquicos encargados de gestionar los correspondientes servicios u órganos dependientes jerárquicamente del órgano -

superior y externo si proviene de un órgano independiente de los que ordenan el gasto.

Consecuentemente con lo antes expuesto en nuestro país - el control Administrativo a priori interno lo ejerce los órganos superiores jerárquicos de la misma dependencia encargada de realizar las operaciones de ordenación del gasto u otra dependencia del aparato administrativo como sería, en nuestro - caso, la Dirección de Contabilidad Central y la Dirección General de Presupuestos, así como la Dirección General de Tesorería.

La primera de conformidad al Art. 4 de la Ley de Contabilidad Central, al hacer 'constar en su contabilidad que hay - saldo suficiente no comprometido, en la asignación o partida presupuesta correspondiente" y la segunda, conforme al Art.43 de la Ley Orgánica de Presupuestos al "hacer observaciones sobre la Inversión de fondos públicos en bienes o servicios que a su juicio no se ajusten a los fines establecidos en el programa presupuestario a que correspondan o cuando no esté de acuerdo con la cuantía, naturaleza o condiciones del gasto o - compromiso en relación con dichos fines". Estas observaciones -de acuerdo a la segunda parte del Art. 43 L.O. de P.- deberán hacerse del conocimiento del Presidente de la República, del - Ministro de Hacienda y del Jefe de la Unidad primaria autorizada, para que conjuntamente resuelvan lo conveniente, ordenando en su caso a la Dirección General del Presupuesto la aprobación o desaprobación del gasto o compromiso". Precisamente es-

te artículo es el que da la base legal para que se exija aprobación de la Dirección General de Presupuesto para que la Proveduría General de la República pueda tramitar solicitudes de mercaderías o servicios. En efecto, el Art. 8 de la Ley de Suministros dice: "En Principio, la Proveduría será la encargada de suministrar a las dependencias oficiales todas las mercaderías que éstas necesiten, pero en el Reglamento de esta ley podrá establecerse que ciertos suministros no sean atendidos por dicha Proveduría, por considerarse que pueden serlo directamente por los Jefes de Dependencias con la misma economía y más oportunidad.

Finalmente podemos decir que en nuestro país se ejerce control administrativo por parte de la Dirección General de Tesorería, pues ejerce el llamado por Duverger "Control ejercido por los contables" sobre los administradores u ordenadores. En efecto, si por contables entendemos pagadores, como vimos en su oportunidad, de acuerdo al Art. 91, es obligación de todo pagador, cerciorarse antes de verificar el pago, de que el mandamiento correspondiente sea completo y perfecto, es decir, de que contenga todos los datos y certificaciones que manda la ley; de que ha sido autorizado e intervenido por los funcionarios que tienen deber de hacerlo, de que no tiene errores materiales, en fin de que contengan todos los requisitos de forma. "Deberá cerciorarse especialmente de que mencione el crédito presupuesto a donde el pago se ha de aplicar, o donde se encuentre autorizado. . . y de la identidad y capacidad de la

persona que ha de recibir el pago". Indudablemente en este caso hay un acto de Control Administrativo a priori pues, el pagador comprueba la regularidad de la orden de pago.

El Control administrativo Preventivo externo, por su parte, es aquel que realiza un organismo independiente a la Administración Pública. En nuestro caso, el control preventivo lo ejerce el Presidente de la Corte de Cuentas de la República - "a) directamente; b) por medio de los Departamentos Administrativos que el respectivo reglamento indique; c) por medio de interventores designados por él entre el personal de su dependencia, o entre el personal de otros organismos del Estado; esto último sólo cuando la Ley lo permita expresamente".

La importancia de este tipo de control es que garantiza un mayor grado de imparcialidad, al ser una fiscalización mediante órganos separados de las dependencias del Poder Ejecutivo. Su objeto, conforme al Art. 24 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República es "que los bienes sujetos a su vigilancia y fiscalización, sean manejados con estricto apego a la ley y a los reglamentos e instrucciones emanadas de autoridad competente" . . . sin embargo, a efecto de evitar que dicha fiscalización demore las actividades de la Administración, la misma disposición agrega que "será permitido al Presidente de la Corte ejercer una razonable discreción en el ejercicio de dicha intervención preventiva". Haciendo uso de de la anterior facultad "el Presidente de la Corte puede pasar inadvertidas aquellas cuestiones de pura forma, que no afec-

ten al fondo de los asuntos de que tiene que conocer y cuya omisión o modificación no reste autoridad a otros funcionarios ni afecte la finalidad fundamental que tuvo la medida que estatuyó el trámite o la forma que se dispense o modifique, pero en ningún caso podrá el Presidente dispensar un requisito establecido expresamente por disposiciones emanadas del Poder Legislativo".\*

En cuanto al procedimiento para ejercer este control preventivo externo, el Art. 26, 27 y 28 de la L.O. de la C. de Cuentas dicen que "cuando un interventor notare que un acto es contrario a la ley, hará ver la supuesta ilegalidad a quien se lo hubiere sometido y si éste insistiere en que el acto se tramite, el interventor elevará el asunto al Jefe del respectivo Departamento de la Corte. Si la ilegalidad no existiere, a juicio del Jefe del Departamento, podrá éste ordenar que se de curso al acto. En caso contrario, llevará el incidente a conocimiento del Presidente. El Presidente, a su vez, podrá ordenar que se le de curso al acto, o recusarlo por medio de nota motivada dirigida al funcionario de quien haya emanado. Si el expeditor fuere un Ministreo de Estado, podrá ceder ante la oposición de la Corte, o elevar el asunto al Consejo de Ministros, para los fines que después se expresan. Si el funcionario expeditor no fuere un Ministro de Estado, podrá ceder ante la oposición de la Corte, o elevar el asunto al Ministro correspondiente, el cual podrá ordenar que el acto se revoque o modifique, según el caso, o someterlo al Con-

sejo de Ministros, para los efectos de Ley."

"El Poder Ejecutivo en vista de las observaciones de la Corte y de las alegaciones que presenten los funcionarios interesados en que el acto se ejecute, podrá ratificarlo total o parcialmente, siempre que lo considere legal, por medio de resolución razonada tomada en Consejo de Ministros. Tal resolución una vez comunicada por escrito al Presidente de la Corte, hará cesar la suspensión del acto y lo obligará a darle el trato debido".

"Las resoluciones emitidas de conformidad con el artículo anterior, deberán ser publicadas en el Diario Oficial. El Presidente de la Corte al rendir su informe anual al Poder Legislativo le dará cuenta de los actos cursados en las condiciones indicada y especialmente de aquellos en que no se haya cumplido el requisito de publicación en un término prudencial.

El control administrativo aposteriori es aquel que "se efectúa después que han sido ejecutados los actos a que se refiere y tiene por objeto verificar la conformidad de tales actos con la Ley, los Reglamentos e Instrucciones emanadas de autoridad competente, y si en la gestión ha habido honradez y la debida deiligencia".\* Por lo tanto, podemos decir que siempre es externo.

De acuerdo al Artículo 40 de la Ley de la Corte de Cuentas "la intervención a posteriori administrativa tiene por principal finalidad depurar y completar las cuentas rendidas,

---

\* Artículo 39 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.-

antes de someterlas a la intervención jurisdiccional, y poner remedio inmediato a las irregularidades que se encuentren, se efectúa de manera más o menos continua".

Para los efectos de esta clase de control toda persona - que tiene a su cargo la recaudación, custodia, administración o erogación material de dineros públicos, está obligada a rendir cuenta de su gestión en el ejercicio de tales actividades, ante la Corte de Cuentas de la República<sup>¶</sup>. Especialmente están obligados a rendir dichas cuentas: a) el Director general de Tesorería; b) el subdirector General de Tesorería en su caso; c) el Pagador General; d) el contador de la Dirección General de Tesorería; e) los Colectores y Pagadores; y f) los Tesoreros Especiales o sea los de las Instituciones Oficiales Autónomas o empresas estatales. Dichos funcionarios deben rendir cuenta diariamente o en los plazos que indica la ley especial o al menos cada diez días en el caso de oficinas situadas fuera de la República. Para su envío la ley establece los siguientes plazos: a) Para las cuentas diarias, tres días; b) Para las cuentas decenales, quince días.\*\* Se entiende que la fecha de envío es la del depósito del mismo en el correo, probándose esto con el sello de la administración de correos respectiva.

Pues bien la intervención a posteriori de carácter administrativo se ejerce sobre las operaciones informadas a la - Corte o inspeccionando la contabilidad de la oficina, institu

\* Art. 41 Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y 152 Ley de Tesorería.

\*\* Arts. 155, 156, 157 y 158 Ley de Tesorería.

ción o empresa de que se trate.\* Consiste en revisar los informes o cuentas lo mismo que sus justificativos o comprobantes, por medio de un examinador --, quien emite informe sobre los mismos y hace las observaciones a que hay lugar. Dicho examinador, de acuerdo al Art. 53 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas está especialmente obligado: "a) a examinar la autenticidad y exactitud matemática de la cuenta; b) a verificar la corrección de los cálculos relativos a las operaciones asentadas, particularmente en cuanto a la aplicación de las leyes tributarias; c) a confrontar las partidas con sus justificativos y comprobantes, cerciorándose de la autenticidad de éstos; d) a ver si la cuenta y los justificativos y comprobantes se ajusten en su forma y fondo a la legislación aplicable; e) a cerciorarse si se han liquidado correctamente todos los impuestos causados; f) a ver si las cantidades cobradas corresponden a las cantidades legalmente liquidadas; g) a determinar si las exenciones obedecen a autorizaciones legalmente tramitadas; h) a ver si se ha dado cuenta de todo lo ingresado conforme a los comprobantes respectivos y datos legítimos que le constaren; i) a observar si han sido aplicadas las penas a las contravenciones comprobadas; j) a convencerse de si todos los pagos han sido hechos en virtud de mandamientos emitidos o intervenidos legalmente; k) a ver si se ha puesto la razón de "pagado" o "cancelado" en los documentos de descargo presentados; y l) en lo general, a observar si en las operaciones a que el examen se refiera, se han respetado todas las disposi-

\* Art. 48 Ley Orgánica Corte de Cuentas de la República.

ciones aplicables e ellas".\*

Los informes rendidos por los examinadores, de conformidad con el inciso 2o. del Art. 49 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y aprobados por un relator, son pasados al Jefe del Departamento de Control del Presupuesto, quien por medio de auto manda comunicar el pliego de observaciones y la resolución al cuentadante, para que conteste dentro de un término que se fija al efecto. Si en dicho término las observaciones no son desvirtuadas, se procede, por parte de un relator del Departamento antes mencionado, a formular el pliego de cargos por las observaciones no desvirtuadas y por medio de auto del Jefe del Departamento a prevenir al cuentadante que pague lo que procede enterado o cargandose los valores en discusión. \*\*

#### Control Jurisdiccional.

El Control Jurisdiccional es externo y a posteriori y lo ejercen, en el caso nuestro, la Corte de Cuentas de la República, y la Corte Suprema de Justicia.

La Corte de cuentas de la República de conformidad al Art. 40 inc. tercero == la intervención a posteriori de carácter jurisdiccional se efectúa de manera periódica, por medio del juicio de cuentas, el cual tiene por finalidad determinar de manera definitiva las responsabilidades pecuniarias que quepa deducir a los sujetos a tal intervención". Para tal objeto

\* Art. 53 Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República.

\*\* Art. 50 y 52 Ley Orgánica Corte de Cuentas y 12 Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas.

con los pliegos de observaciones, las contestaciones a ello y la constancia de la expedición de los pliegos de cargo, se forma un expediente para cada cuentadante, el cual se pasa, juntamente con las cuentas, a las Cámaras de Primera Instancia de la Corte de Cuentas de la República; para que se inicie, siga y concluya en todas sus instancias el llamado juicio de cuentas.

Para los efectos de este juicio la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas entiende por Cuenta "el conjunto de elementos necesarios para fijar las responsabilidades que quepa deducir en lo concerniente a una gestión determinada, ya sea ese conjunto presentado por el cuentadante, ya sea formado o completado en la propia Corte, de conformidad con la Ley".

Ahora bien, el juicio de Cuentas puede tener dos etapas: la etapa de primera instancia y la etapa de segunda instancia.

El Juicio de Cuentas en Primera Instancia, comienza -dice el Art. 57 de L.O. de C.- desde que una Cámara de Primera Instancia se hace cargo de los elementos que integran la cuenta, o en caso de que ésta no haya sido rendida, desde que inicia su investigación para hacer la glosa al tanteo, y termina al pronunciarse sentencia firme.

En dicha sentencia se determinará si se aprueba o no la cuenta que ha sido rendida o que ha debido rendirse y se reparan las incorrecciones habidas en la gestión a que la cuenta se refiera. "Las observaciones u objeciones que merezca una cuenta, deberán constar siempre en pliegos de reparos" -dice el Art. 58 de la L.O. de la Corte de Cuentas y para tal efecto,

se entiende que hay lugar a reparos en: "1- Todo aquello que produzca responsabilidad pecuniaria al cuentadante, de conformidad con la ley, y en lo general, todo aquello que no ciña a ella, a los reglamentos o a las instrucciones emanadas de autoridad competente; 2- Toda suma dejada de percibir por el respectivo patrimonio público, o pagada o reconocida por este en exceso de lo debido, como consecuencia de actos u operaciones, errores u omisiones; y en lo general todo aquello que implique una disminución del saldo o de los saldos de que deba darse cuentas; y 3- En lo general, toda pérdida sufrida por el respectivo patrimonio público como consecuencia de incorrecciones o de negligencias.

Por observaciones cuyo valor no exceda de veinticinco colones no se emite pliego de reparos, pues en su lugar se impone una multa equivalente al valor de la observación.

En cuanto al procedimiento a seguir en Primera Instancia el Art.70 y siguientes de L.O. de la Corte de Cuentas dispone que verificado el examen administrativo tomará la cuenta la Cámara de Primera Instancia correspondiente, para practicar la glosa, esto es, hacer el reparo a la cuenta o alguna partida de ella. Para tal objeto, el examen no deberá ser forzosamente completo y detallado, "puede limitarse a comprobaciones parciales", "en todo caso, -agrega el Art. 72 inc. 1o.- deberán ser examinados y verificados en detalle los puntos que hayan sido motivo de observaciones en el examen administrativo". El examen judicial deberá ser completo, sin embargo, cuando no

haya precedido intervención a posteriori de carácter administrativo, como en el caso de algunos liquidadores de impuestos y de los empleados de los establecimientos públicos (vale decir de empresas públicas) de las entidades oficiales autónomas y corporaciones de Derecho Público.

Terminado el examen a que nos referimos anteriormente, "si a juicio de la Cámara no procediere hacer ningún reparo u objeción, aprobará la cuenta y declarará al cuentadante solvente por las operaciones comprendidas en ella"; en cambio si se encontrare reparos u obligaciones que hacer, se redacta un pliego de reparos, sacándose las copias que fueren necesarias para entregarlas a la persona o a las personas directamente responsables, a su fiador o a sus fiadores o a cualquiera otra persona a quien afecte el reparo o los reparos. Una copia del pliego de reparos se entrega al Ministerio Público, quien desde ese momento es parte en el juicio.

Los interesados en desvanecer los reparos, de acuerdo al Art. 75 L.O. de Corte de Cuentas deberán contestarlos dentro del término que en el pliego se señale y si en dicha contestación se pide la práctica de diligencias con objeto de establecer alguna circunstancia para la defensa de los interesados, se resuelve previamente si se admite o no la prueba ofrecida. Para recibir prueba testimonial se abre el juicio apuebas por diez días, término que es concedido después de expirado el plazo para contestación de los reparos.

Contestado el pliego de reparos ha transcurrido el térmi

no probatorio, en su caso o declarada la rebeldía, la Cámara procederá a fallar en primera instancia, oyendo al Ministerio Público por un término de diez días.

Si en vista de las razones alegadas en la contestación o de las diligencias practicadas, o de la revisión de las cuentas que de oficio hiciere -dice el Art. 78 inc. 2o. L.O. de la Corte de Cuentas la Cámara considerase que han sido suficientemente desvanecidos los reparos u objeciones, el fallo será dando la solvencia correspondiente y aprobando la cuenta. En cambio, si no fuere así, el fallo será condenando, en lo que hubiere lugar, con determinación de las partidas ilegítimas o no comprobadas, y las faltas que hubiere; declarando in subsistentes (faltos de fundamento o razón) los reparos que considere desvanecidos y mandando a que se reintegren los des cubiertos ( en los que falta algo para cubrirlos); en consecuencia en este caso queda en suspenso la aprobación de la cuenta, en tanto no se verifique el cumplimiento de la sentencia.

De esta sentencia definitiva las partes interesadas pue den pedir apelación o aclaración. La apelación debe ser pedida dentro de los ocho días hábiles siguientes a las respectivas notificaciones. En cambio, la aclaración debe pedirse como lo previene el Art. 436 Pr. o sea dentro de las 24 horas de notificada la sentencia. La Cámara en este caso tendrá cin co días hábiles a partir del siguiente al de la notificación para hacer la aclaración.

De conformidad al Art. 81 L.O. de la Corte de Cuentas.-  
"Si alguna de las partes hubiere presentado solicitud de aclaración y otra hubiere apelado, se resolverá previamente sobre la aclaración. Notificada que sea la resolución sobre ésta y pasado el nuevo término de apelar, se resolverá lo que proceda sobre cualquier apelación pendiente". Fuera de este caso, la Cámara de Primera Instancia quedará inhibida de conocer del juicio desde el momento en que se interpusiere apelación; pues solo podrá admitir o denegarla según los casos. Si es admitida se hace para ante la Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas. Su admisión es en ambos efectos y el auto que la admite contiene además el emplazamiento a todas las partes y al representante del Ministerio Público, para que dentro de tres días comparezca a la Cámara de Segunda Instancia a usar de su derecho. Si no es admitida conforme al Art. 98 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas puede recurrirse de hecho presentándose a la Cámara de Segunda Instancia dentro de los ocho días hábiles siguientes al de la notificación de la negativa. Dicha Cámara, en vista del escrito ordenará la remisión de los autos, salvo que de la simple lectura de la solicitud apareciere la inadmisibilidad de la apelación o que el recursos de hecho se hubiere presentado extemporáneamente.

Ahora bien, si notificada la sentencia de primera instancia, o la aclaración o su negativa, según los casos, no hubiere apelación interpuesta en tiempo legal, se declarará ejecutoriada la sentencia, a petición de parte o de oficio ordenán

dose en el mismo auto que se libere la ejecutoria correspondiente. Librar dicha ejecutoria, así como extender finiquitos o sean certificaciones de estar correctas las cuentas, corresponde al Presidente de la Corte. Las ejecutorias se pasan al Ministerio Público para que proceda a pedir su cumplimiento. Para esto, el Juez respectivo procederá de conformidad con el Artículo 450 Pr. Cumplida la sentencia, la Cámara sentenciadora declara la solvencia y aprobará la cuenta, procediéndose luego a expedir el finiquito y archivar el expediente en definitiva.

Por su parte, si notificada la sentencia de Primera instancia se interpone Apelación o recurso de revisión, entónces se inicia la segunda etapa del juicio de cuentas; La Segunda Instancia.

En cuanto al Juicio de cuentas en Segunda Instancia debemos indicar, en primer lugar, que su base es el recurso de apelación y el recurso de revisión.

En cuanto al Recurso de Apelación el procedimiento se regula del Art. 88 en adelante de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas y en lo que respecta al de revisión su regulación está en el Art. 103 y siguientes.

#### Recurso de Apelación.

El Art. 88 señala que recibido el expediente en la Cámara de Segunda Instancia, si esta estimare procedente el recurso, mandará conceder audiencia, dentro del tercer día, al apelante y apelado, en su orden, por el término de quince días -

hábiles a cada uno, para que hagan uso de su derecho, expresando o contestando agravios. Si el apelado se adhiere a la apelación al contestar agravios, se concede nuevos término a la otra parte para que a su vez conteste. Si no se adhiere, se entiende consentida la sentencia por su parte; esto, sin embargo, no obsta para que la Cámara pueda resolver en otro sentido ya que de acuerdo al Art. 92, la sentencia que pronuncie la Cámara de Segunda Instancia podrá confirmar reformar, revocar o ampliar la de primera instancia y deberá considerar especialmente los puntos a que se contrae la apelación, pero ello "no obstará para que en ella se resuelva sobre los puntos no apelados".

Al igual que en primera instancia, la apertura a pruebas en segunda instancia es de diez días o únicamente para recibir deposiciones de testigos cuando siendo procedente esta clase de prueba, no hubiere sido propuesta en la primera, o cuando hubiere sido propuesta y se haya rechazado o no se hubiere recibido por causas independientes de la voluntad del interesado.

Expresado y contestado agravios o transcurrido el término probatorio en su caso, la Cámara procederá adictar sentencia. Si esta es condenatoria confirmando la de primera, se incluye condena del o los reparados apelantes, al pago de Costas de la Instancia. En todo caso, además en ella se incluye la declaración de que queda ejecutoriada y la orden que se emita la correspondiente ejecutoria y que se envíe al Ministerio Pú

blico si éste hubiera de ejercer alguna acción por razón de ella.

Sobre la sentencia de Segunda Instancia también puede pedirse aclaración, ello debe hacerse de igual modo que en el caso de Primera Instancia y en los mismos términos (Art. 93 - Parte Final).

Finalmente, el expediente principal será devuelto a la Cámara de Primera Instancia, con certificación de la sentencia y del auto aclaratorio o de aquel en que se negare la aclaración en su caso. Es dicha Cámara quien ordena que se cumpla la sentencia y que pase al expediente al presidente de la Corte para que proceda a extender finiquito y librar ejecutorias tal como se hace en primera instancia.

#### Recurso de Revisión.

En cuanto a la revisión debemos indicar que se trata de un recurso que se puede iniciar de oficio, a petición de un interesado o a solicitud del Ministerio Público, dentro de los dos años siguientes a la sentencia que causó ejecutoria; para este efecto se cuenta el plazo desde el día siguiente a aquel en que quedó ejecutoriada. Conoce de ella, la Cámara de Segunda Instancia de la Corte de Cuentas y recae sobre las sentencias definitivas ejecutoriadas pronunciadas en los juicios de cuentas e inclusive los fallos de solvencia de que hablan el Art. 73 y el inciso final del Art. 78 de la Ley Orgá-

nica de la Corte de Cuentas. Los casos en que procede son los siguientes:

1.- Cuando en la decisión haya habido error de cálculo, de nombre, de cargo o de período de actuación.

2.- Cuando después de haber recaído la decisión hubiere obtenido un interesado nuevos documentos que de manera evidente y legítima desvirtuén los reparos, siempre que se exprese clara y satisfactoriamente, a juicio de la autoridad que conozca de la revisión, el motivo o razón por la que no se presentaron en su oportunidad tales documentos.

3.- Cuando se descubra con posterioridad a la sentencia que se trata de revisar, que se fundó en documentos declarados falsos.

4.- Cuando dos o más personas hayan sido condenadas en virtud de sentencias contradictorias por una misma cantidad o por una misma causa que no pueda haber sido reparada legítimamente sino en una sola cuenta.

5.- Cuando por el examen de otra cuenta se descubra en la que haya sido objeto de la decisión definitiva, errores trascendentales, omisiones de cargo, dobles datos o falsas aplicaciones de los fondos públicos.

6.- Cuando habiéndose fundado la sentencia en el método de tanteo (modo de calcular a ojo, a bulto, sin medida", "a-simples apreciaciones o deducciones"-dice el Art. 72 insc. último), el cuentadante presentare posteriormente la cuenta completa que estaba obligado a rendir, o comprobantes legítima-

mente admisibles de las partes de aquella que tuvieron base-conjuntural. \*

En lo que se refiere al procedimiento para la tramitación de la revisión debemos indicar que la solicitud debe presentarse ante la Cámara de Segunda Instancia y en vista de ello o de oficio -dice el Art. 105 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas- se mandará a suspender provisionalmente la ejecución de la sentencia ( si aún fuere oportuno) o se detendrá el envío de la ejecutoria si todavía no se hubiere hecho. Proveído lo anterior se manda oír por ocho días comunes a las partes inclusive el Ministerio Público, para que expongan lo que crean conveniente y con lo que digan éstos o en su rebel día, se procede como sigue.

En los tres primeros casos enumerados anteriormente, la Cámara rectifica el cálculo erróneo, aprecia los documentos presentados y su admisibilidad o reconoce que debe modificarse la sentencia en virtud de la falsedad probada de los documentos. Además se modifica la sentencia como corresponda en relación a la parte revisada, hecho lo cual se extiende certificación por el Presidente de la Corte y se agrega ésta a la ejecutoria correspondiente, la cual quedará así modificada o confirmada según los casos.

En el cuarto caso como es lógico, la Cámara declara si existe o no la contradicción a que se refiere dicho número. En caso afirmativo -dice el Art. 107 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas- anulará las sentencias en las partes contra  
\*Art. 103 Ley Orgánica de la Corte de cuentas.

dictorias y pasa los juicios en que fueron pronunciadas a una misma Cámara de Primera Instancia para que los tramite acumuladamente, en relación con la parte en que se contradicen. Si en las sentencias suspendidas, hay una parte no revisada, se agrega a cada una de ellas certificación de la sentencia de revisión para que prosiga la ejecución cuanto a la parte vigente, si quedare alguna sino quedare parte alguna, se certifica así para que si ya se tramitó la ejecución se anule totalmente.

En el quinto caso, la Cámara o el funcionario que descubre el error, omisión, etc., debe dar cuenta a la Cámara de Segunda Instancia quien manda suspender provisionalmente la ejecución de la sentencia ( si aún fuere oportuno) o detener el envío de la ejecutoria si todavía no se hubiere hecho. Luego, de determinado el error, omisión, etc. y estimándose motivo de reparo, lo pasa a la Cámara de Primera Instancia a que correspondió el conocimiento de la cuenta en la cual debió repararse para que inicie el juicio respectivo en relación con el nuevo reparo en contra de las personas responsables.

Finalmente en el caso número seis, la Cámara estima si son admisibles para revisión -dice el Art. 109- las cuentas o documentos presentados; si los encuentra admisible anula la sentencia en cuanto ella esté fundada en el método de tanteo y remite el juicio, la cuenta y los documentos al Presidente de la Corte, para que éste ordene la intervención administrativa o jurisdiccional si fuere pertinente, como si hubiere si

do presentada la cuenta o parte de cuenta en su oportunidad.

Ahora bien, como puede ocurrir que la revisión se pronuncie en favor del reparado o de los reparados, cuando ya estuviere cumplida la sentencia primitiva, en ese caso -dice el Art. 111- queda firme los hechos consumados en virtud de la ejecución o cumplimiento pero el Fisco devolverá al perjudicado o perjudicados las cantidades que recibió indebidamente, sin reconocer ninguna otra cantidad como indemnización, costas o accesorios.

La Corte Suprema de Justicia por su parte, puede ejercer un control apriori de la ejecución del gasto público mediante demandas de inconstitucionalidad declarando inexigible todo o una parte de los gastos autorizados en el presupuesto; en cuyo caso no podrán realizarse dichos gastos.

También la Corte Suprema de Justicia puede ejercer un control Jurisdiccional a posteriori por medio de la sala de lo Contencioso Administrativo cuando se susciten controversias entre los funcionarios y la administración cuando se ha seguido juicio de Cuentas por la Corte de Cuentas de la República.

#### Control Político.

Es llamado también Control Parlamentario, y es aquel que ejerce la legislatura sobre la totalidad de la gestión financiera a efecto de establecer el grado de acierto o desacierto con el cual se manejaron los asuntos del Estado en el ejercicio fiscal correspondiente.\*

---

\* Rodríguez Flores, J.M.; Ob. Cit. Pág. 274.

De acuerdo al concepto expuesto el control Político lo ejerce la Legislatura sobre la totalidad de la gestión financiera. Esto quiere decir que se ejerce después del cierre del año fiscal y por lo tanto se trata de una especie de control externo y a posteriori. En efecto, según el Art. 78 No. 4 - constitucional, corresponde al Poder Ejecutivo, "presentar por conducto de los Ministerios, al Poder Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año de gestión administrativa, relación circunstanciada y cuenta deocumentada de la administración pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el Estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal".

Pues bien, como el año fiscal termina el 31 de diciembre, es entónces cuando se cierran las cuentas presupuestarias y - se preparan los cuadros de liquidación. El Art. 61 de la Ley Orgánica de Presupuestos, dice, a este respecto: "Terminado - el período fiscal se cerrarán las cuentas presupuestarias, y el Ministerio de Hacienda preparará los cuadros de Liquidación por medio de la Dirección de Contabilidad Central, para los - efectos del numeral 4o. del Art. 78 de la Constitución Política".

Como precisamente, en esos cuadros de liquidación se registran las cuentas generales del Estado en el respectivo e-jercicio fiscal; resulta que, con el Título de "Informe Compleme

mentario Constitucional sobre la Hacienda Pública", se presentan a la Asamblea Legislativa, quien, de conformidad con los Arts. 128 No. 5 Constitución Política y 5 No. 3 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas, lo transfiere a esta para su examen, el cual realiza el Depto. de Auditoría de dicha institución de conformidad al Art. 15 bis del Reglamento Administrativo de la Corte de Cuentas. Dicho artículo dice así: - "El Departamento de Auditoría tiene como principal atribución; examinar y verificar la contabilidad que por medio de su respectiva dependencia lleva el Poder Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, con el fin de comprobar: a) si las operaciones de dicha contabilidad han sido registradas correctamente; y b) Si en los actos que las originan se han cumplido los preceptos legales que rigen la gestión financiera del Estado. La intervención del Departamento comprenderá el análisis amplio y tan detallado como sea necesario de las operaciones, registros, libros, estados, tarjetas de control, copias de Caja y demás documentos que integran la contabilidad o que tengan relación con ella. Los datos que obtenga el Departamento como resultado de sus operaciones de fiscalización, servirán para determinar el grado de exactitud de los cuadros relativos a la liquidación del presupuesto, situación del Tesoro Público, Patrimonio Fiscal y demás estados que el Ministerio de hacienda presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa, incluso los concernientes a las instituciones que se rigen por Presupuestos especiales, y, a la vez, para la preparación del informe

que la Corte debe rendir en cumplimiento de los prescrito en el Art. 128 inciso 5o. de la Constitución Política".

De consiguiente, devuelto el Informe Complementario Constitucional sobre la Hacienda Pública, por parte de la Corte de Cuentas, con el resultado de su examen, a la legislatura; se somete a conocimiento del pleno, el cual puede aprobarlo o no. Precisamente, en este acto de conocimiento del examen de la Cuenta está el Control Parlamentario, pues, como lo reconoce Duverger todo control tiene como finalidad buscar posibles irregularidades, que una vez descubiertas, deben sancionarse y un control que no haya acompañado de sanciones es un control ineficaz. "Sin embargo agrega Duverger- no se ha de olvidar - que, aparte de las sanciones organizadas que se imponen en instituciones concretas hay una especie de sanción difusa e inorgánica que resulta de la reprobación social, es decir, que el mero hecho de publicar los documentos de control que revelan irregularidades constituye en cierto sentido, una sanción. Es por ello por lo que el informe del Tribunal de Cuentas (Corte de Cuentas entre nosotros) a pesar de sus imperfecciones, tiene gran importancia, ya que el temor a ser incluido en este informe inspira prudencia a los funcionarios", concluye diciendo el autor citado.

Por otra parte del concepto expuesto se desprende que la finalidad del control político es establecer el grado de acierto o desacierto con el cual se manejaron los asuntos del Estado en el ejercicio fiscal correspondiente. Esto quiere decir-

que en este control no sólo interesa el caso particular en el cual no hubo manejo de fondos públicos con estricto apego a la Ley sino también en el caso general de la efectividad en la ejecución de los planes y programas considerados en el Presupuesto, así como de su oportunidad y conveniencia.

## XI. LA POLÍTICA FISCAL Y EL GASTO PÚBLICO.

A la Política Fiscal la podemos conceptualizar diciendo que es la parte de la Ciencia de las Finanzas Públicas que es tudia la forma y los efectos de la intervención del Estado en la vida económica.

El origen de esta parte de la Ciencia financiera es reciente pues parte de la gran crisis de los años treinta que o bligó a los economistas, a partir del enfoque Keynesiano a cambiar el rol del Estado, de meramente observador de la acti vidad económica a ser un orientador, regulador y hasta incluso uno de los elementos de la misma.

Como sabemos la economía clásica sostenía que el mecanis mo de mercado es capaz de realizar una óptima asignación de recursos al sistema económico y que toda intervención del Esta do, tanto por medio del gasto como por la extracción de recur sos tributarios, es perturbadora de la actividad económica. En éstas condiciones no podía existir política fiscal alguna pues, como hemos dicho, implica intervención del Estado en la vida económica la cual es contrario a la mínima interferencia esta tal que exigirán los clásicos.

La intervención estatal que supone la Política fiscal de bemos señalar que se realiza con el instrumental de las Finan zas Públicas, esto es: los ingresos públicos, el gasto público; el crédito público y el presupuesto por lo tanto la polí-

tica fiscal hace uso de todo el instrumental de las Finanzas Públicas para intervenir en la actividad o en el sistema económico.

El sistema económico como sabemos es un aparato productivo en el cual de la combinación de los llamados factores de la producción (capital, trabajo y tierra) se producen bienes y servicios destinados sea al consumo interno, sea a la exportación, sea a la inversión. Por otra parte, como el aprovisionamiento necesario para el aparato productivo, el consumo interno y la inversión puede suceder que no sea completo, la importación llega a cubrir el faltante.

Así las cosas, la intervención del Estado en el sistema económico recae sobre los componentes de dicho sistema ya por la vía del régimen tributario, el gasto público o el crédito público.

Por eso es que estimamos correctísimo el concepto global de Política fiscal dado por Víctor L. Urquidí al decir que "es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financieras de las entidades y los organismos autónomos o para estatales, por medio de las cuales se determinan el Monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado".

Ahora bien, como podrá observarse el gasto público como

instrumento de Política fiscal es importantísima pues las medidas de Política fiscal en países como el nuestro, tiende a buscar el Desarrollo Económico y Social y en tal sentido el gasto público es fundamental ya que puede "producir incentivos para que el sector privado genere el volumen de ahorros requerido por el Desarrollo económico y efectue las inversiones necesarias para lograr el despegue. Por otra parte, desde su origen, la Política fiscal se orientó a atenuar o compensar las fluctuaciones de la economía o sea procurar cierto equilibrio económico cuando la economía es amenazada por la inflación o la depresión o deflación.

En este sentido, se habla que la política fiscal puede revertir cualquiera de dichos fenómenos haciendo uso del gasto público, ya sea restringiendolo o aumentandolo.

Finalmente, desde el punto de vista de la Política Fiscal al gasto se le da la función de redistribución del Ingreso nacional.

Refiriendose a este respecto A. Rosas Figueroa y R. Santillan López dicen: "como el Estado obtiene sus recursos de los particulares a través de la aplicación del sistema impositivo, puede, por medio de su política fiscal y de acuerdo con los principios socio-económicos dominantes, contribuir a la redistribución de la riqueza. En efecto, un gobierno al servicio de la clase capitalista, dirigirá su acción a procurar que la riqueza beneficie esencialmente a dicho sector; en cambio, los gobiernos democráticos tratarán de reducir las desí

gualdades económicas entre los diversos niveles sociales de la población, no obstante estar influenciado poderosamente por el sector de la población económicamente más fuerte, el cual tratará de conservar su situación de privilegio.

Las formas como el Estado realiza sus propósitos de redistribución de la riqueza, es a través de los servicios públicos y asistenciales y de obras de beneficio colectivo, sobre todo cuando se destinan a las clases populares, tales como los parques y jardines, escuelas, alumbrado público, construcción de caminos, etcétera, que elevan el nivel de vida de este sector de la población.\*

---

\* Ob. Cit. Pág. 65.

## XII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Para terminar podemos concluir lo siguiente:

- 1- El gasto público lo constituye el conjunto de erogaciones que el Estado realiza en virtud de una autorización legal para cumplir sus funciones. Por lo tanto dentro de él se debe considerar el gasto que realizan todos los órganos - del estado, tanto centralizados como descentralizados y - así se debe reflejar en las cuentas que se rinden para efectos de control político.
- 2- Dado que es característico del gasto público que se autoriza legalmente, pero sin embargo, existe la posibilidad de - que en circunstancias de guerra, calamidad pública o grave perturbación del orden, el Poder Ejecutivo erogue sumas - que no hayan sido incluidas en los presupuestos (Art. 126 Cn. P.) es conveniente que el Poder Ejecutivo pueda disponer la apertura de créditos en tales circunstancias y además para cumplir sentencias judiciales.
- 3- Los principios que informan el gasto público y que son de orientación clásica han sido en gran medida superados; por consecuencia todo gasto público debe estar fundamentado en las nuevas tendencias que sobre los mismos se han planteado.
- 4- De los fines del Gasto Público se debe destacar el desarrollo Económico y social, la redistribución del Ingreso Na-



rado todo en una sola Ley.

- 8- Los Sistemas de Control del gasto son tantos y de variada naturaleza que deberían ser capaces de cumplir sus fines, es decir lograr que no hayan despilfarros, malos manejos, apropiaciones indebidas, etc. Por otra parte si bien son necesarios no deben ser tan engorrosos, pues ello retrasa las operaciones de ejecución del gasto en perjuicio del cumplimiento de los fines del Estado.
- 9- Finalmente, como el gasto es una herramienta fundamental para la política fiscal sería deseable que su uso se hiciera con propósitos sociales más que económicos.

## B I B L I O G R A F I A

- Arévalo, Alberto Contabilidad Pública,  
Editorial, El Ateneo, Buenos Aires, 1959
- Blanco Ramos, Ignacio,  
"Principios de Hacienda Pública,  
León España, 1971.
- Barrere, Alain,  
"Política Financiera"  
Editorial Luis Miracle, S.A., París, 1963.
- Burato, Alfredo,  
Manual de Finanzas Públicas,  
Ediciones Macchi, Córdoba, 1967.
- Cuadros M., Alfredo,  
.Hacienda Nacional y Política Financiera,  
Imprenta Universitaria, Cochabamba, Bolivia, 1963.
- Constitución Política de El Salvador.  
1962.
- Duverger, Maurice,  
"Hacienda Pública"  
Barcelona, Casa Editorial, 1968.
- De Juano, Manuel,  
"Curso de Finanzas y Derechos Tributario",  
Tomo III, Rosario, Argentina,  
Ediciones Molachino, 1972

- Duguít, León,  
"Manual de Derecho Constitucional",  
2a. Edición Española, Francisco Beltrand,  
Editor, Madrid.
- Dirección de Contabilidad Central,  
"Manual de Organización, Edición Mimeografiada,  
San Salvador, 1974.
- Fonrouge Giuliani, Carlos M.,  
"Derecho Financiero", Vol. I, Ediciones de Palma,  
Buenos Aires, 1970.
- Franco, Gabriel,  
"Principios de Hacienda Pública",  
Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1967.
- Instructivo 400-401-402-403-404-405-406-407  
408-409, Ministerio de Hacienda, Dirección General  
de Presupuesto, República de El Salvador.
- Kurihara, Kenneth K ,  
"La Teoría Keynesiana del Desarrollo Económico"  
Aguilar, Madrid, 1966.
- Ley Orgánica de Presupuestos.
- Ley de Presupuesto General y de Presupuestos Especiales  
de Instituciones Oficiales Autónomas.
- Ley de Tesorería
- Ley Orgánica de la Corte de Cuentas.
- Ley de Impuesto sobre la Renta.
- Ley de Contabilidad Central

- Ley de Suministros.
- Matus Benavente, Manuel,  
"Finanzas Públicas",  
Ed. Jurídico de Chile. Santiago. 1966.
- Martner, Gonzalo.  
"Planificación y Presupuesto por Programas",  
México, Siglo XXI, Editores, S.A., 1967
- Manual de Clasificación de Egresos.
- Organización de los Estados Americanos, Reforma  
Tributaria para América Latina. II, Programa  
Conjunto OEA-BID.
- Rosas Figueroa, Aniceto; Santillan López, Roberto;  
Universidad Nacional Autónoma de México,  
México, 1962.
- Rodríguez Bereijo, Alvaro,  
"El Presupuesto del Estado"  
Madrid, Editorial Tecnos, 1970.
- Ramírez Cardona, Alejandro.  
"Sistema de Hacienda Pública",  
Editorial TEMTS, Bogotá, 1970.
- Somers, H.M.,  
"Finanzas Públicas e Ingreso Nacional",  
Fondo de Cultura Económica, México 1952.
- Vásquez, Juan Ernesto,  
"Ciencia de la Hacienda Pública",  
San Salvador, Edición del Banco Hipotecario de

- El Salvador, 1946.
- Villegas, Héctor B.,  
"Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario",  
Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1972.