UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

ANALISIS DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONVENIENCIA PARA DESARROLLARLO EN GUATEMALA

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

POR

FRANCISCO ALBERTO ALDANA MARROQUIN

Previo a Optar el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

Guatemala, marzo de 1997.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

D1
04
T(3212)

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA

DE LA

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

DE LA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO:	Lic. JOSE FRANCISCO DE MATA VELA
VOCAL I	Lic. Luis César López Permouth
VOCAL II	Lic. José Roberto Mena Izeppi
VOCAL III	_____
VOCAL IV	Br. Homero Ivan Quiñonez Mendoza
VOCAL V	Br. Joaquín Enrique Pineda Gudiel
SECRETARIO	Lic. Héctor Aníbal de León Velasco

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES - UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA - SECRETARIA - GUATEMALA, C. A.

Z861-96

Guatemala, 1o. de octubre de 1996

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA
-2 OCT 1996
RECIBIDO
Horas 13 Minutos 50
OFICIAL

Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Decano de la Fac. de CC. JJ. y SS.
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, Zona 12

Señor Decano:

Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle que, por resolución emanada de esa Decanatura, se me nombró como Asesor de Tesis del Bachiller FRANCISCO ALBERTO ALDANA MARROQUIN, quién elaboró el trabajo intitulado: "IMPLANTACION DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA (SIAF) EN GUATEMALA, Y SU INCORPORACION A LA ESTRUCTURA LEGAL DEL PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO, COMO UN INSTRUMENTO PARA MODERNIZAR LAS FINANZAS PUBLICAS".

El Bachiller Aldana Marroquín, me presentó en su ocasión, un trabajo ya concluido, y luego de leer el mismo, procedí a formularle una serie de recomendaciones las cuales fueron atendidas por dicha persona, modificándose algunos aspectos del citado trabajo.

El trabajo de tesis, viene a constituir un valioso aporte bibliográfico, en virtud de que el Sistema de Administración Financiera vendrá en su momento a constituir un instrumento que tiene como objeto el modernizar las Finanzas Públicas del país.

A manera de conclusión he de indicarle al Señor Decano, que el documento presentado, cumple con los requisitos básicos establecidos en esta Unidad Académica y por tal razón se emite dictamen FAVORABLE, para que el mismo sea discutido, previo a la obtención de los Títulos Profesionales de Abogado y Notario, en el examen Público de Tesis y el grado Académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo del Señor Decano, deferentemente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. José Luis Aguilar Méndez
ABOGADO Y NOTARIO

JLAM/amch
c.c. archivo

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, ocho de octubre de mil novecientos noventa y -
seis. ----------

Atentamente, pase al LIC. CESAR AUGUSTO CONDE RADA, para
que proceda a Revisar el Trabajo de Tesis del Bachiller
FRANCISCO ALBERTO ALDANA MARROQUIN y en su oportunidad -
emita el dictamen correspondiente.----------

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
DECANATO
GUATEMALA, C. A.

alhj.

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.

280-97

412/97

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA
3 - FEB. 1997
RECIBIDO
Hora 18 Minutos
OFICIAL

Guatemala,
3 de febrero de 1997

Lic. José Francisco de Mata Vela, Decano
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Decano:

Por medio de providencia de ese Decanato de fecha 8 de octubre de 1996, se me designó para revisar el trabajo de tesis del Bachiller **FRANCISCO ALBERTO ALDANA MARROQUIN**; al respecto informo:

A. En la monografía se hace un análisis del sistema integrado de administración financiera y control gubernamental, que consiste en un microsistema integrado por los sistemas de presupuesto público, contabilidad gubernamental, tesorería nacional, crédito público y adquisiciones y que tiene por objeto disponer de información financiera útil, oportuna y apta para la toma de decisiones y facilitar el proceso de control y revisión de cuentas del Estado;

B. El informe se presenta en siete capítulos, entre los que merece destacarse el 2o., en el que se explican las bondades del sistema integrado de administración financiera y la conveniencia de implantarlo y desarrollarlo en Guatemala, para lo cual se facultó al Ministerio de Finanzas Públicas por medio del Decreto número 62-94 del Congreso de la República;

C. El trabajo cumple con los requisitos que establecen las normas académicas para este tipo de documentos en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por lo que recomiendo que el mismo sea discutido en el correspondiente examen pero con el título de **"ANALISIS DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONVENIENCIA PARA DESARROLLARLO EN GUATEMALA"**.

Sin otro particular, me suscribo atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. César Augusto Conde Rada

c.c. archivo

CACR/gadeg

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, veintiuno de febrero de mil novecientos noventa y siete.----------

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la orden de Impresión del trabajo de Tesis del Bachiller - FRANCISCO ALBERTO ALDANA MARROQUIN intitulado "ANALISIS DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONVENIENCIA PARA DESARROLLARLO EN GUATEMALA". Artículo - 22 del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de Tesis.----------

alhj.

ACTO QUE DEDICO

A: DIOS, NUESTRO PADRE CELESTIAL

A: MI ESPOSA, BARBARA TAYLOR

A: MIS HIJOS, MIRLA, WILLIAM Y SHEARECE

A: MIS PADRES, ALBERTO ALDANA Y BERTILA MARROQUIN

A: MIS HERMANOS RUBEN, CANDIDA, JUDITH, MARIBEL, EDGAR, JUAN CARLOS Y EDEN

A: MIS AMIGOS, PRINCIPALMENTE A JULIAN ESQUIT, GIOVANNI JEREZ, ANGELA PINELO, JANET GUZMAN, ROSARIO MEJIA Y HECTOR VILLATORO

A: LOS ESTIMADOS LICENCIADOS ORLANDO SOLORZANO Y ROBERTO MORALES

A: LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO I.

PRESUPUESTO PUBLICO DENTRO DEL CONTEXTO JURIDICO

1. Derecho Financiero 1
2. Actividad Financiera del Estado 2
3. Servicios Públicos 3
4. Gastos Públicos 5
5. Naturaleza del Presupuesto 8

CAPITULO 2.

INCORPORACION DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA AL INSTRUMENTO QUE REGULA EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO.

1. Creación 13
2. Concepto 14
3. Organos Rectores del SIAF 14
4. Plan para el Desarrollo del SIAF 17
5. Coordinación Del Presupuesto en los Planes de Desarrollo, con la Incorporación del SIAF. 17
6. Criterios de Organización 18
7. Estructura del Plan Financiero 18
8. Integración del Plan de Inversiones Publicas a la Programación Presupuestaria 19
9. Relaciones entre la Planificación y la Presupuestación 19
10. Incorporación de los Proyectos a los Planes Operativos Anuales y a los Anteproyectos de Presupuesto 20
11. Objetivos del SIAF 21
12. Creación de las Cuentas Nacionales 22
13 Relación del SIAF con la Auditoría Gubernamental 23

CAPITULO 3.

MODIFICACION DE LA LEGISLACION FINANCIERA

1. Modificación del Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala 25

2. Que es Clasificación Institucional 26
   a) Unidades Productivas Gubernamentales 31
   b) Unidades Productoras Auxiliares 31

3. Clasificación Geográfica 32

4. Clasificación por tipo de operación 32

5. Clasificación por Objeto de Gasto. 34

6. LEYES ORGANICAS QUE NECESITAN SER MODIFICADAS 35

   6.1 Ley Orgánica del Presupuesto 35

   6.2 Ley del Ministerio de Finanzas Públicas 38

   6.3 Ley del Organismo Ejecutivo 38

   6.4 Ley del Tribunal y Contraloría de Cuentas 38

   6.5 Ley de Contrataciones del Estado 39

   6.6 Manuales 39

CAPITULO 4.

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ENMARCADOS DENTRO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y SU ESPECTATIVA HACIA LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

1. Concepto de Descentralización 41

1.1 Descentralización Fiscal 42

1.2 Ventajas de la Descentralización Fiscal 44

1.3 Acciones de Descentralización Fiscal 45

1.4 Fortalecimiento de las Administraciones Departamentales de Rentas Internas 43

1.5 Modernización de la Dirección General de Aduanas 46

1.6 Transferencia del Impuesto Territorial a las Municipalidades 46

1.7 Procedimiento para mejorar la educación presupuestaria. 47

2. Descentralización de la Formulación del Presupuesto. 48

2.1 Objetivos Generales 48

2.2 Estrategias para Alcanzar los Objetivos Básicos 48

2.3 Acciones tendentes a lograr una adecuada participación de los Consejos de Desarrollo en la Formulación del Presupuesto. 49

2.4 Medidas para Descentralización del Presupuesto. 49

3. Concepto de Desconcentración Administrativa 52

3.1 Qué es Región 52

3.2 Regionalización Administrativa desde el punto de vista Presupuestario 53

CAPITULO 5.

BASES PARA LA EMISION DE UNA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL, PARA MEJORAR LA LEGISLACION FINANCIERA EN GENERAL

1.	Análisis	55
2.	Bases del Proyecto de Ley	55
3.	Conveniencia de su Emisión	60
	3.1 Procedimientos	60
4.	Conclusiones	61

INTRODUCCION

El presente trabajo de tesis lo he realizado motivado por el deseo de contribuir a fortalecer el conocimiento en el campo presupuestario moderno, en virtud de que las normas jurídicas que contienen los procedimientos financieros que planifica y ejecuta el Estado de Guatemala son en su mayoría insuficientes para satisfacer las necesidades de los usuarios (el pueblo de Guatemala), ya que el instrumento denominado Presusupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, necesita mecanismos para optimizar el funcionamiento de la administración pública, tanto para apoyar el proceso de toma de decisiones como para facilitar la acción de control y rendición de cuentas.

Antes de conocer sobre qué es, su estructura, sus objetivos y propósitos del Sistema Integrado de Administración Financiera, quise recoger primeramente los conceptos doctrinarios donde se enmarca el Derecho Financiero, la naturaleza misma del Presupuesto Público, la Actividad Financiera del Estado, para llegar a los Gastos Estatales; aquí en este momento es donde comienza propiamente el trabajo de investigación práctica.

En este orden de ideas tenemos que, en el Capítulo Primero nos referimos a la forma por medio de la cual el Estado obtiene los suficientes recursos financieros que le permitirán efectuar ciertas erogaciones por medio de las cuales atenderá las necesidades que le requiere la población; en el Capítulo Segundo expondremos acerca de cómo se trata de implantar un sistema financiero que permita al Estado optimizar los recursos que capta de los contribuyentes, esto a través del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental (SIAFc), aquí describimos su concepto, estructura y objetivos. En el Capítulo Tercero proponemos la necesidad de modificar, aunque no completamente, la legislación financiera vigente; principalmente el Manual de Planificación y Programación del Sector Público de Guatemala, al cual se le da mayor énfasis, al mismo tiempo, aunque sin entrar profundamente a su estudio, proponemos la modificación de Leyes Orgánicas tales como: La Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Ley No. 2-86 y su Reglamento, el Decreto No.106-71 del Congreso de la República, Ley del Ministerio de Finanzas Públicas y su Reglamento, Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, Decreto No.1126 del Congreso de la República y sus modificaciones, y la Ley del Organismo Ejecutivo. En el Capítulo Cuarto me refiero a la regionalización, descentralización y desconcentración administrativa, principalmente fiscal y financiera, como mecanismos para modernizar los órganos y dependencias de la Administración Pública. En el Capítulo Quinto propongo las bases para una Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) sin duda alguna, es el mecanismo administrativo-jurídico que puede modernizar la gestión del gasto público, facilitar la toma de decisiones y organizar los sistemas y

procedimientos sobre la base de que, la comunidad requiere bienes y servicios públicos en mejores condiciones de cantidad, calidad y al menor costo.

Las recomendaciones y sugerencias recogidas en este estudio nos demuestran que es necesario modificar ciertos Manuales, Leyes y Reglamentos de índole financiero, que permitirán modernizar la gestión del gasto público estatal; al realizar esta tarea se estará descentralizando y desconcentrando la actividad administrativa del Estado.

Al final del informe, en las conclusiones y recomendaciones, se refleja lo que a juicio del sustentante puede ser lo sustancial, en virtud de que se concluye en la necesidad de modificar algunas leyes, reglamentos y manuales financiero administrativos que vendrían a darle mayor celeridad a los procedimientos financieros que permitan una mejor utilización de los gastos públicos.

CAPITULO PRIMERO

PRESUPUESTO PUBLICO DENTRO DEL CONTEXTO JURIDICO.

Primeramente para ubicar el Presupuesto Público dentro del contexto jurídico y asociarlo con las innovaciones que pretendemos en esta investigación sobre el moderno sistema de Integración Financiera, debemos remitirnos al campo de estudio del Derecho Financiero, pues ello despejará el camino hacia la materia de este capítulo.

1. DERECHO FINANCIERO

Según el autor argentino Héctor B. Villegas, "El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado"[1].

Para Giulliant Fonrouge, "El Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: Organos que la ejercen, medios en las que se exterioriza y contenido de las relaciones que origina".[2]

Sainz de Bujanda, refiriéndose al Derecho Financiero nos da una definición provisional: "Es la parte del Derecho que regula la actividad financiera"[3] y más adelante, después de hacer varias consideraciones, nos da la siguiente: "Es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos".[4]

En las anteriores definiciones, puede observarse que el campo específico que regula el Derecho Financiero es la ACTIVIDAD FINANCIERA, y de esa cuenta, debemos conocer qué es lo que dicha actividad comprende.

---

1 VILLEGAS B. HECTOR. Curso de Finanzas Públicas y Derecho Financiero y Tribulario, Ediciones DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 5a. Ed. 1984, Tomo I, Pag. 119.

2 GIULIANI FONROUGE, Carlos. Derecho Financiero. Editorial DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1962, 2 Vol. Pag. 26.

3 SAINZ DE BUJANDA, FERNANDO. "Hacienda y Derecho", Editorial del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1962, Tomo I, Pag.30.

4 Ibidem página 33

En las anteriores definiciones, puede observarse que el campo específico que regula el Derecho Financiero es la ACTIVIDAD FINANCIERA, y de esa cuenta, debemos conocer qué es lo que dicha actividad comprende.

2. ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO Para Giulliani Fonrouge, la Actividad Financiera, "es aquella que el Estado procura para la realización de sus fines, tanto en lo que respecta a la selección de objetivos, a las erogaciones, a la obtención de los medios para atenderlos y a la gestión y manejo de los medios pecuniarios o de otra especie"[5]. Todo este conjunto de actos constituye la actividad financiera.

Sainz de Bujanda, al tomar el tema objeto de este apartado, aclara el ámbito y naturaleza de la actividad financiera, distinguiendo tres momentos a saber:

> "a) La obtención de los recursos,
>
> b) La gestión de recursos obtenidos, y
>
> c) El gasto que de los mismos se realiza para el sostenimiento de los servicios públicos."[6]

Como puede abstraerse, tanto de lo expuesto por este último autor, como de la definición de Guillermo Fonrouge, el Estado procura el cumplimiento de sus fines, y éstos se concretizan en la satisfacción de necesidades de diferente índole; pueden ser éstas las propiamente humanas, como son la vivienda, alimentación, vestido, salud, etc., o bien aquellas que la vida en sociedad organizada impone, y que por la vía individual resulta imposible cumplir adecuadamente para la colectividad; de manera que el único que puede hacerlo es el Estado, tal el caso de brindar seguridad a la sociedad, defensa exterior y a la vez implantar un orden interno capaz de impartir justicia a través de la aplicación de las leyes.

Asimismo, necesidades que con el devenir del tiempo se han tornado básicas, como son la educación, asistencia social, transporte, comunicaciones, etc.

Para atender las referidas necesidades, el Estado debe efectuar actividades concretas que van desde la obtención de los recursos y la

---

5 Ob. Cit. Pag. 31.

6 Ob. Cit. Pag. 39

administración de los mismos, hasta la realización de gastos para la ejecución de los servicios públicos que materializan la satisfacción de aquellas.

3. SERVICIOS PUBLICOS

El autor Héctor B. Villegas citado por Gabino Fraga, los define así: "son aquellas actividades que el Estado, (representado por el Gobierno), realiza en procura de la satisfacción de necesidades públicas".[7]

Mientras que el autor Gabino Fraga, define el servicio público así: "Es la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".

Para Rafael Bielsa, servicio público, es: "Toda acción o prestación (diferenciase desde luego, la "acción de la prestación") realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía".[8]

De esta última definición el autor citado, analiza los elementos que caracterizan al servicio público así:

a) Se dice que es toda acción o prestación, porque la acción no puede ser prestación concreta; el ejército en maniobras y la policía en sus funciones de organización y preparación, no realizan por eso solo prestaciones. La prestación se realiza cuando el ejército o la policía en defensa de la integridad territorial o del orden público actúan en contra de los transgresores y ofensores de la paz y del orden público, y cuando la policía de seguridad protege una reunión; entonces la acción se convierte en cada caso o hecho en una prestación, ya sea colectiva o bien individual, según beneficie en forma directa e indivisible a la colectividad, o beneficie en manera diferencial y divisible a un individuo a varios, indeterminados pero determinables.

b) Otro elemento es la "Prestación debe ser realizada por la administración pública", por lo que se excluyen las prestaciones de los particulares.

---

7 Fraga. Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrua, México 1966. 1Oa. Ed. Pag.22.

8 Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial DEPALMA, Buenos Aires, Argentina, 1965, 1a. Ed. Pag.479.

c) Directa o indirectamente debe ser realizada la prestación: directamente cuando lo es por la propia administración pública; indirectamente, cuando lo es por concesionarias, en este segundo caso, es claramente establecido en nuestra legislación en el Capítulo VIII de la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto número 57-92 del Congreso de la República).

d) Satisfacción concreta, pues no basta con crear el servicio o autorizar su prestación, sino es necesario prestarlo efectivamente.

e) Una necesidad colectiva, ya que es lo que el servicio público debe satisfacer.

f) La continuidad del servicio es asegurada por el poder de la policía, ya que es necesaria la regularidad, no debe existir anarquía y arbitrariedad.

El servicio tiene su origen en que siendo el Estado, tal como lo indica Bielsa, "la organización jurídica de la nación; la sociedad jurídicamente organizada",[9] es natural que tiene funciones o atribuciones que realizar, y de esa cuenta el mencionado autor clasifica tales funciones en: jurídicas y sociales. Indica que las funciones de éste, "están determinadas por necesidades colectivas, y como éstas son también, además de jurídicas, sociales. Atendiendo esas funciones, el Estado debe satisfacer necesidades colectivas, que como ya indiqué anteriormente, son de diversa índole.

A ese respecto, Matus Benavente, nos dice: "El Estado atiende necesidades colectivas porque existe un interés público en su satisfacción, ya sea el de la propia conservación del Estado o porque afectando en forma general a su población, el individuo no puede atenderlas efectivamente con sus propios medios".[10]

En Guatemala los servicios públicos deben ser prestados por el Estado, atendiendo las funciones de orden jurídico o bien funciones de orden social, aquí hay que hacer notar que modernamente el Estado necesita la colaboración de los particulares (por lo regular personas jurídicas colectivas), para la prestación de servicios esenciales para la población, en las cuales podemos encontrar

---

9 Ibidem. Pag. 140.

10 Matus, Benavente, Manuel. Finanzas Públicas. Editorial Jurídica, Santiago de Chile, Chile, 1976, 2a. Ed. Pag.91.

diferentes sectores: transporte, vivienda, salud, educación, agrícola, comunicaciones, etc., para lo cual el Estado delega su poder soberano.

El artículo 1o. de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: "El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común". Como consecuencia de ese fin primordial, por mandato constitucional, el Estado tiene la obligación de cumplir con servicios de carácter indispensable, tal como lo estipulan entre otros, y a manera de ejemplo, los artículos 72, 94 y 91 que regulan lo referente a la obligación estatal de proporcionar a sus habitantes educación y salud, así como fomentar el deporte.

Para satisfacer las indicadas necesidades, es imperativo efectuar erogaciones de dinero que como es lógico obedecen a que previamente se cuente con los ingresos, o bien por lo menos, contar con el cálculo y las fuentes de donde se obtendrán. Tales ingresos pueden ser que provengan, tanto del patrimonio propio del Estado, o bien del patrimonio de los particulares, siendo ésta última, la mayor fuente de donde se obtienen a través de los tributos, o del crédito público.

4. LOS GASTOS PUBLICOS

El gasto público ha sido un tema de mucha discusión por diferentes estudiosos de la materia hacendaria, económica y financiera. Algunos han considerado que éste es pernicioso para la economía de un país y otros de mucho beneficio. Es indudable que el gasto público tiene gran incidencia en el aspecto económico y social de un país, y de ahí, el porqué de su interés.

Previo a realizar un pequeño análisis de los mismos, se considera necesario tratar lo de su definición bajo el punto de vista doctrinario, legal y socio-económico.

Según Héctor B. Villegas, los gastos públicos son: Las erogaciones generalmente dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades".[11]

Para Canabellas, son: "Los que para la realización de sus fines y para el mantenimiento de su organización efectúa el Estado, las provincias y los municipios. En general, cuantos desembolsos hacen las entidades por cualquier motivo. Los gastos públicos en principio, han de estar autorizados por el

[11] Ob. Cit. Pag.33.

presupuesto general o por una ley complementaria y están sujetos a fiscalización de cuerpos especiales,..."[12]

Bennati, A., citado por Rodríguez Bereijo en su libro El Presupuesto del Estado, define al gasto público así: "Todas las salidas de dinero público dirigidas a la consecución de fines estatales cualquiera que sea la causa jurídica o la finalidad, es decir, tanto si se derivan directamente de leyes o reglamentos, como si resultan de relaciones u obligaciones de naturaleza privada, han de calificarse de gasto del Estado".[13]

Sin embargo, el autor citado considera que esta definición podría estar más vinculada al aspecto contable que a lo jurídico, y de esa cuenta concluye definiéndolo de la siguiente manera: "Es el empleo efectivo de una autorización para que se invierta en la realización de una obra o en la ejecución de un servicio, la totalidad o parte de los créditos presupuestarios para estas atenciones".[14] Esta última definición parte en primer orden de la materialización del gasto como tal, es decir de la erogación pecuniaria, y en segundo lugar, la vincula a una autorización previa otorgada por el legislativo a través del presupuesto, pues no puede perderse de vista que no habrá gasto legítimo, si no ha sido autorizado en el presupuesto. El gasto público entraña dos aspectos:

1) Que exista autorización presupuestaria, y
2) Que exista autorización administrativa del gasto propiamente dicho, o sea el acto administrativo que autoriza la disposición de los fondos públicos.

El primero de los aspectos le da la legitimidad a los actos administrativos.

Para Giulliani Fonrouge, el gasto público es: "toda erogación generalmente en dinero, que incide sobre las finanzas del Estado y se destina al cumplimiento de fines administrativos o económico-sociales".[15]

Al analizar las definiciones anteriores, partimos de la base que para hacer erogaciones dinerarias, contamos con los correspondientes recursos, que como ya expusimos, se obtienen del patrimonio del Estado o de los particulares. Dichas erogaciones se hacen en virtud de ley, pues si se está en un Estado de Derecho, debe regir el principio de legalidad en todas las órdenes, pues de lo

---

12 Cabañellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1971, Tomo III. Pag.469.

13 Rodríguez Bereijo, El Presupuesto del Estado, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1969, Pag. 20.

14 Ibidem. Pag.205.

15 Ob. Cit. Pag.195.

contrario no habrá gasto legítimo si no se cuenta con la autorización presupuestaria.

Como puede observarse, el gasto público tiene una estrecha relación con el presupuesto, tanto desde el punto de vista legal, como desde el punto de vista social y económico.

Desde el punto de vista legal, como ya se indicó, debe haber autorización presupuestaria previa; en lo social, se orienta a satisfacer necesidades colectivas; y desde el punto de vista económico, incide en la actividad económica, pues no obstante que al Estado se le ha calificado como un ente consumidor e improductivo, la primera de las actividades pasivas, permite incentivar la producción, convirtiéndose de esa manera en un estimulador de las actividades privadas y a la vez, generador de empleo, posibilitando ello redistribuir el ingreso.

Adicionalmente, existen ciertos gastos con gran proyección útil en la productividad, pues no solo se canalizan a fomentarla para crear las condiciones que permitan realizarla sino también el gasto en sí conlleva la demanda de bienes y servicios que incentivan la actividad productiva como tal.

De esa cuenta, Héctor B. Villegas, al referirse a la concepción moderna del gasto público, nos dice: "El Estado no es un consumidor, sino un redistribuidor de riqueza. Ellas no desaparecen en un abismo sin fondo, sino que son devueltas íntegramente al circuito económico. Es decir, el conjunto de sumas repartidas a los particulares mediante el gasto público es equivalente al conjunto que le fue recabado mediante el curso público.

El Estado actúa de esta manera, como un filtro o como una bomba aspirante e impelente: procede a modo de bomba aspirante de las rentas de la comunidad y como impelente de la riqueza obtenida, mediante los gastos públicos, expandiéndola sobre la toda la economía".[16]

Existen gastos de funcionamiento e inversión; los primeros, de acuerdo con el mismo autor citado, "son los pagos que el ente público debe realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de los servicios públicos y de la administración en general. Los segundos, sigue exponiendo, son todas aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público".[17]

---

16 Ob. Cit. Pag.36.

17 Ibidem. Pag.45.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Tanto los gastos de funcionamiento, como los de inversión, tienen importancia económica, unos contribuyen a la productividad en general y los otros contribuyen a aumentar el capital del sector público. Es innegable el impacto que el gasto público produce en el aspecto social y económico de un país, pues por un lado acelera el crecimiento económico, y por otro, fomenta el empleo y coadyuva al mejoramiento del nivel de vida de la población.

Como observamos, el Derecho Financiero regula la actividad financiera del Estado; ésta es la que el Estado procura para la realización de sus fines. Para este último objetivo, deben atenderse a través de los servicios públicos, las necesidades públicas y para realizar los servicios públicos, necesitamos hacer erogaciones que obviamente conlleva la obtención de ingresos.

De lo anterior concluimos que el Presupuesto público se enmarca perfectamente dentro del Derecho Financiero como una rama específica e importante de éste, pues es lógico que para atender las necesidades públicas, debemos cuantificarlas y calificarlas, establecer objetivos, a fin de que el gasto público esté bien orientado; pero para ello debemos recurrir al ingreso como contraparte de éste.

La única manera de garantizar que los recursos se orienten a objetivos definidos y que no pueda cambiárseles su destino, es instituyendo un instrumento legal que permita establecer qué cantidad, o sea el límite máximo de gasto y qué destino debe dárselas a los recursos. Ese instrumento es el Presupuesto Público.

Debe hacerse la observación, que algunos autores, hablan de Derecho Presupuestario, tal es el caso de Sergio Francisco de la Garza, en su obra Derecho Financiero Mexicano, pero indican que éste no puede ser autónomo, pues carece de principios propios.

La separación que se le ha querido dar al Derecho Presupuestario, ha sido más que todo de orden didáctico, pero no así de orden científico, toda vez que no se reconoce la autonomía del mismo, tal como lo indica el autor citado.

5. NATURALEZA DEL PRESUPUESTO

CONCEPTO:

Según el Catálogo de términos y definiciones de uso común en la Administración Financiera, emitido por el Ministerio de Finanzas, el Presupuesto

es el instrumento de política fiscal, por medio del cual se concretan los objetivos y metas de los planes de gobierno, vía la asignación de los recursos humanos, físicos y financieros para su consecución, a través de los distintos organismos, instituciones, dependencias y unidades ejecutoras del Estado.

El aspecto jurídico del Presupuesto ha sido muy discutido, especialmente porque algunos autores consideran al presupuesto como una ley en sentido "Formal", y otras en sentido "Material".

Algunos autores que sostienen la tesis Formal , entre ellos, Giulliani Fonrouge, Ingroso, Alvaro Rodríguez Bereijo y Gabino Fraga, en contraposición a la tesis anteriormente señalada, insisten en que el presupuesto es una ley ordinaria , considerando al presupuesto como un documento unitario e indivisible, emanado del poder legislativo en ejercicio de facultades incuestionables y que por lo tanto es una ley en sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos. Al respecto Giulliani Fonrouge, dice: "El presupuesto constituye un acto unitario, en el que los "estados de previsión" y el "texto articulado"no constituyen elementos jurídicamente independientes, de distinta naturaleza, sino que, por el contrario, son partes constitutivas de un todo orgánico".[18]

La segunda de las concepciones, o sea la tesis material estima que la ley de presupuesto no contiene norma jurídica alguna; reviste extrínsecamente la apariencia de ley; pero intrínsecamente es un acto administrativo. Indican algunos de estos autores, entre ellos: Jellionek, Mayer, Duguit, Jeze, etc. que según sus exposiciones, el presupuesto es un plan contable, un programa financiero, elaborado por el poder ejecutivo y aprobado por el poder legislativo, facultándolo para administrar los ingresos y los gastos establecidos. Esta tesis rechaza el concepto unitario del presupuesto, ya que lo estima dividido entre el plan financiero y el texto aprobatorio de aquel, que en síntesis únicamente este último sería la ley propiamente dicha.

Rodríguez Bereijo, al hablar del aspecto material de la ley de presupuesto, dice que el parlamento está facultado para enmendar el proyecto de presupuesto que se le presente, de manera que actúa con libertad como en todas las demás leyes, quiere decir que siempre que exista una competencia material del parlamento para modificar el proyecto presentado por el Gobierno, como ocurre en nuestro ordenamiento, no podrá afirmarse que el presupuesto

---

[18] Ob.Cit. Pag.128.

sea una mera ley en sentido formal, una ley de aprobación que encierra un acto administrativo, pues el contenido de la Ley de Presupuesto no viene determinado exclusivamente por el Poder Ejecutivo (Gobierno), si no conjuntamente por el Gobierno y el Parlamento. Por lo tanto, es vano el intento de la doctrina de buscar apoyo en las limitaciones a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria para afirmar que el Presupuesto es un acto administrativo en forma de ley. Es evidente que un determinado ordenamiento positivo podría regular el procedimiento legislativo presupuestario de un modo totalmente distinto a las demás leyes, suprimiendo incluso totalmente el derecho de enmienda del parlamento respecto al presupuesto elaborado por el Gobierno. En tal caso, otras consideraciones bien distintas habría que hacer al respecto. Por esa razón insistimos en que el problema de la naturaleza jurídica del Presupuesto es esencialmente de derecho positivo y, en este sentido, de cara al derecho positivo español, la teoría más acertada nos parece la que concibe al Presupuesto como una ley en sentido material y formal; o mejor como una ley pura y simplemente".[19]

Gabino Fraga, para reafirmar el aspecto material de la ley de presupuesto, se refiere directamente a los efectos jurídicos que la misma conlleva a saber:

"1. El presupuesto constituye la autorización indispensable para que el poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos.

2. El presupuesto constituye la base para la rendición de cuentas que el Poder Ejecutivo debe rendir al Legislativo.

3. El presupuesto consecuentemente produce el efecto de descargar de responsabilidad al Ejecutivo como todo manejador de fondos descarga cuando obra dentro de las autorizaciones que le otorga quien tiene poder para disponer de esos fondos.

4. A su vez, el presupuesto es la base y medida para determinar una responsabilidad cuando el Ejecutivo obra fuera de las autorizaciones que contiene". [20]

Bajo mi punto de vista, estimo que la ley que aprueba el presupuesto es una ley, con plenos efectos jurídicos; no solo por que es aprobada por el Organo Legislativo, sino porque además, no debe dársele el carácter de dualidad que se

---

[19] Ob. Cit. Pag.133.

[20] Ob. Cit. Pag. 356.

le ha querido imprimir (formal material), ya que separar al presupuesto en sí, o sea el plan financiero, de la ley de aprobación, significaría que esta última no tendría razón de ser, si no se proyecta hacia aquel.

De esa manera considero que no debe ni puede hablarse de aspectos distintos, debiéndose por consiguiente, considerarse como un todo unitario.

Los efectos jurídicos respecto de las cantidades, montos y detalles que aparecen en el listado son claros y precisos, pues en primer lugar autoriza a la administración pública a realizar el gasto público; segundo, limita las cantidades a gastos hasta en el monto establecido; y por último, fija o determina el destino que debe dársele a los recursos. Como puede verse, los efectos jurídicos son contundentes.

El presupuesto como plan financiero y de gastos para un período determinado, está integrado a la ley de aprobación, pues el acto legislativo le da pleno valor jurídico a aquel, estimándose por consiguiente que no cabe hacer la separación que indican los autores mencionados, pues el articulado de la ley de aprobación está estrictamente ligado a los estados de previsión.

Sería absurdo pensar en que el presupuesto en sí no tiene ningún valor ni efecto jurídico, ya que en ese caso no habría razón de presentar al Congreso de la República un presupuesto que de acuerdo a los exponentes de la teoría de la Ley Formal, solo es un acto administrativo del Organismo Legislativo, en cumplimiento de un mandato de carácter constitucional.

CAPITULO SEGUNDO.

IMPLANTACION DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACION FINANCIERA EN GUATEMALA, AL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO.

1. CREACION.

Existen varias normas constitucionales que determinan los principios que regirán el actual sistema de presupuesto público de Guatemala, aunque el llamado Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se concentra solamente al Gobierno Central (Ministerios y Secretarías de Estado). Estas normas rigen el proceso de formulación, aprobación, ejecución y liquidación presupuestaria, pues todas las actividades descentralizadas y autónomas pueden tener presupuestos propios y fondos privativos según la propia Constitución Política de la República (Artículo 237).

A raíz de las políticas financieras del Banco Mundial y de los estudios efectuados por el Instituto de Administración Pública de New York, orientados al mejoramiento, tecnificación y saneamiento de las finanzas públicas de los países en vías de desarrollo como el caso de Guatemala, el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, presentaron al Congreso de la República, la iniciativa de ley por medio de la cual se faculta al Ministerio de Finanzas Públicas para emitir las disposiciones que sean necesarias para el Desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera, la cual fue aprobada y quedó plasmada en el artículo 35 del Decreto Número 62-94 de fecha 31 de diciembre de 1994.

Con fundamento en la ley citada y esgrimiendo la existencia de limitaciones e insuficiencias en los métodos y procedimientos técnico-financieros que desarrollan actualmente las dependencias del Estado y siendo conveniente impulsar políticas de reformas de administración financiera y de auditoría gubernamental, con los objetivos de procurar el fortalecimiento de la capacidad de la gestión estatal, mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, incrementar el nivel y calidad de los servicios gubernamentales bajo el sistema de centralización normativa y descentralización operativa de las entidades públicas y cimentar la confianza en los sectores público y privado, tanto nacional como extranjero, en la utilización de los recursos financieros del Estado el Presidente de la República en el ejercicio de sus funciones constitucionales con fecha 17 de mayo de 1995, emitió el Acuerdo Gubernativo número 217-95, el cual fue debidamente publicado en el Diario Oficial el 22 del mismo mes y año,

que contiene el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera por medio del cual el Comité Ejecutivo, que se creare, deberá preparar un proyecto de ley que regule los elementos normativos y operativos del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, en el cual deberán colaborar los Ministerios de Estado y otras entidades del sector público no financiero dentro del campo de su jurisdicción y atribuciones, dichos funcionarios deberán dar cumplimiento a las intrucciones que les deleguen los Comités Ejecutivo y Técnico.

2. CONCEPTO.

Es un microsistema integrado por sus sistemas de Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Adquisiciones, y a pesar de que no incluye expresamente al Sistema de Recaudación de Ingresos Fiscales, será capaz de comunicarse con él y con todos ellos, por medios computacionales. Este Microsistema tiene por objeto disponer de información financiera útil, oportuna y apta para la toma de decisiones; así como, facilitar el proceso de control y rendición de cuentas bajo los principios de una centralización normativa y una desconcentración operativa en la administración financiera del Estado, bajo normas de eficacia, eficiencia y economicidad, para poner a la administración pública al servicio de la sociedad y hacer a los funcionarios y servidores públicos responsables por sus actos.

3. ORGANOS RECTORES DEL SIAF.

COMITE EJECUTIVO.

1.- El Ministro de Finanzas Públicas como miembro titular; el Segundo Viceministro de Finanzas como suplente.

2.- El Contralor General de Cuentas de la Nación como miembro titular, el Subcontralor General de Cuentas de la Nación, como miembro suplente;

3.- El Director Nacional del Proyecto;

4.- El Director Internacional del Proyecto

COMITE TECNICO

1.- Los Directores del Proyecto;

2.- El Director Técnico del Presupuesto;

3.- El Director de Contabilidad del Estado;

5.- El Director de Financiamiento Externo y Fideicomisos;

6.- El Director Técnico de Informática del Ministerio de Finanzas Públicas;

7.- El Director de Adquisiciones;

8.- El Tesorero Nacional;

9.- Un Representante de la Contraloría General de Cuentas de la Nación.

ATRIBUCIONES DEL COMITE EJECUTIVO

a) Aprobar el plan de ejecución y el presupuesto del Proyecto, así como sus modificaciones;

b) Nombrar a los consultores nacionales e internacionales, así como al personal de apoyo profesional, técnico y administrativo;

c) Conocer y aprobar los planes generales y específicos de trabajo que presentan los Directores del Proyecto;

d) Informar al Presidente de la República y al Gabinete Económico, a través del Ministerio de Finanzas Públicas, sobre los avances del Proyecto;

e) Aprobar el cronograma de trabajo relacionado con el Proyecto;

f) Impartir las instrucciones necesarias al Comité técnico para que, a través del mismo, todos los Ministerios y demás entidades públicas dependientes o no del Poder Ejecutivo, pero que reciban fondos a través del Presupuesto Nacional, sean adecuadamente capacitados para poner en ejecución todas las políticas, normas, instructivos, procedimientos, manuales, programas y/o cualquier otra medida tendiente a desarrollar el SIAF.

g) Realizar otras actividades afines que contribuyan al desarrollo y ejecución del Proyecto.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

FUNCIONES DEL COMITE TECNICO

a) Asesorar al Comité Ejecutivo sobre asuntos relacionados con el SIAF en materia de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones.

b) Evaluar y emitir opinión ante el Comité Ejecutivo sobre los proyectos de disposiciones técnicas, normas, instructivos, manuales, clasificadores y programas de capacitación;

c) Informar periódicamente al Comité Ejecutivo, a través de los Directores del Proyecto, de los avances que registre la ejecución del Sistema Integrado de Administración Financiera, conforme al cronograma de trabajo aprobado por dicho Comité;

d) Realizar otras actividades afines que contribuyan al desarrollo y ejecución del Proyecto;

e) Proponer la normativa necesaria para que las entidades públicas a través de sus respectivas unidades de administración financiera, procedan a la ejecución operativa de las políticas, normas, instructivos, procedimientos, manuales, programas y/o cualquier otra medida tendiente a desarrollar e implementar el SIAF.

f) Dar cumplimiento a las instrucciones y actividades ordenadas por el Comité Ejecutivo, en materia de su competencia.

Además de los Organos rectores del Programa señalados, debemos mencionar la Asesoría Internacional con la que contará el SIAF, principalmente en la contratación de consultores internacionales para cada una de las áreas técnicas del proyecto, además de ello se contará con la cooperación institucional de los Ministerios de Estado y otras entidades del sector público no financiero.

El artículo 10o. del Acuerdo Gubernativo número 217-95 del 17 de mayo de 1995, establece claramente que el Comité Ejecutivo del SIAF, deberá preparar un proyecto de ley que regule los elementos normativos y operativos del Sistema.

UNIDADES DE ADMINISTRACION FINANCIERA.

Son las Unidades Administrativas encargadas de dirigir, controlar y coordinar el manejo de los recursos administrativos y financieros asignados a cada Ministerio ó Unidad Ejecutora, para asegurar el apoyo logístico y financiero

necesario en el cumplimiento de las funciones asignadas por la ley; analizar y aprobar la transferencia y asignación de fondos a las diferentes unidades ejecutoras, para el cumplimiento de sus programas; planificar, implementar y evaluar las estrategias necesarias para hacer uso eficiente, eficaz y económico de los recursos económicos, físicos y administrativos que administra el Gobierno.

4. PLAN PARA EL DESARROLLO DEL SIAF.

Incluido en el Programa para el Mejoramiento Económico y Social del Gobierno de la República, el Ministerio de Finanzas Públicas preparó un estudio preliminar o diagnóstico sobre las condiciones de la actividad financiera del Estado, el cual contó con la asistencia técnica del Instituto de Administración Pública de New York y el respaldo del Banco Mundial, los objetivos primordiales del referido estudio fueron:

a) Lograr que la gestión financiera se desarrolle sobre normas de economía, eficiencia y eficacia;

b) Generar información transparente, oportuna y confiable para apoyar al proceso de toma de decisiones y a la acción de los mecanismos de control; y,

c) Armonizar los sistemas de administración financiera con los sistemas de control, a fin de que el proceso de rendición de cuentas pueda sufrir efectos positivos.

5. COORDINACION DEL PRESUPUESTO EN LOS PLANES DE DESARROLLO CON LA INCORPORACION DEL SIAF

PROPUESTAS:

a) Modificar el andamiaje legal de la Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público.

b) Interrelacionar los componentes del SIAF con el Sistema de Auditoría Gubernamental, durante el proceso de administración financiera: Recaudación de fondos, asignación de recursos, adquisición de bienes, prestación de servicios y pago de obligaciones.

c) Principio de Centralización normativa y Descentralización operativa.

6. CRITERIOS DE ORGANIZACION.

Dentro de la concepción moderna de la aplicación de la teoría de sistemas en la organización administrativa, se aplicará la centralización normativa en la Dirección Técnica del Presupuesto, que se convertirá en órgano rector del plan financiero; y, la descentralización operativa, en las unidades ejecutoras. Existirá una dependencia funcional entre el órgano central y los órganos operativos.

Dentro de las teorías administrativas aplicadas en la actualidad, que tratan de estructurar la actividad del Estado, se mencionan las que sustentan el criterio de descentralización de la administración pública; el Sistema Integrado de Administración Financiera pretende centralizar las normas, procedimientos, resultados y estadísticas del gasto público, pero impulsa la desconcentración operativa en las unidades ejecutoras o sea que el gasto es ejecutado y administrado por los Ministerios y dependencias de Estado en el interior del país.

El Plan financiero se expresará de dos formas:

a) Con datos mensuales.

b) Con datos acumulados (último mes del año).

7. ESTRUCTURA DEL PLAN FINANCIERO

El Plan Financiero se divide en tres segmentos, agrupados de la siguiente manera:

a) Ingresos corrientes (sin donaciones);

- Ingresos tributarios;

- Ingresos no tributarios.

b) Egresos:

-Gastos corrientes de funcionamiento;

-Transferencias corrientes;

-Intereses de la deuda pública:

Directa

Indirecta

Superávit (déficit)

Menos desembolsos de las donaciones

Diferencia por financiar

c) Financiamiento:

-Endeudamiento Interno neto

-Endeudamiento externo neto

-Variación de saldos de caja.

8. INTEGRACION DEL PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS A LA PROGRAMACION PRESUPUESTARIA.

La inversión pública es una variable fundamental de la política económica de un país por sus efectos en el crecimiento económico, empleo, distribución del ingreso, generación de infraestructura social básica y facilitación de la inversión privada, todo lo cual tiende a mejorar los niveles de bienestar de la población en general.

9. RELACIONES ENTRE LA PLANIFICACION Y LA PRESUPUESTACION.

Dentro de la metodología del presupuesto por programas, la planificación y la presupuestación son dos fases de un mismo proceso, que tienden a la asignación óptima de los escasos recursos económicos disponibles.

El plan y el presupuesto son expresión de las decisiones, guías de acción y pautas de control de un Gobierno.

Un aspecto clave en el análisis y el logro de la integración de los planes y el presupuesto, resulta ser el concepto de programa; toda vez que, éste permite agrupar actividades o proyectos en función tanto de los planes como del presupuesto. Ello requiere adoptar criterios comunes para definir los programas en forma comparable.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Por otro lado, los programas facilitan la integración de la función política de la Dirección Superior del Gobierno, con la función técnica de los gerentes de la administración pública, en el proceso de toma de decisiones.

De lo anterior se deriva la necesidad de formular tanto el plan como el presupuesto en función de los mismos programas, situación que se contempla con el análisis sectorial y regional de los programas.

10. INCORPORACION DE LOS PROYECTOS A LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES Y A LOS ANTEPROYECTOS DE PRESUPUESTO.

Al contar con un Plan de Inversiones Públicas como instrumento dinámico que permite su constante actualización, y como un insumo básico para las instituciones, dependencias y en general para todas las unidades ejecutoras de inversiones y obras públicas, cuyos proyectos formen parte del "Banco de Proyectos del Estado", se pretende incorporar al Subsistema de Preinversión los proyectos definidos a nivel de perfil que se planeen ejecutar en el futuro.

La Dirección Técnica del Presupuesto deberá analizar los anteproyectos de inversión, procediendo a incorporar al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Nación, únicamente los proyectos del Programa de Inversiones Públicas, en base a la disponibilidad real de financiamiento; incorporando en su orden:

1. Proyectos de ejecución, cuyo grado de avance y prioridad, determinen la necesidad de darles continuidad.

2. Proyectos nuevos con financiamiento externo asegurado, para los cuales hay que considerar sus correspondientes contrapartidas.

3. Proyectos nuevos de alta prioridad sin financiamiento definido, tanto de inversión como de preinversión.

Se estima que la anterior metodología por medio de la cual se incorpora al plan de inversiones públicas a la formulación presupuestaria es una primera aproximación para lograr relacionar los planes con el presupuesto, y que las experiencias que se recojan de su aplicación servirán para perfeccionar su desarrollo.

De lo anterior podremos concluir que una vez se correlacionen los planes de desarrollo con el presupuesto público y en concordancia con la moderna técnica del Sistema Financiero Integrado, obtendrán los beneficiarios (el público necesitado de Guatemala) los beneficios de un buen Presupuesto Público.

11. OBJETIVOS DEL SIAF

11.1 GENERALES:

11.1.1 Al entrar en vigencia la Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera se podrá con mayor certeza jurídica programar, organizar, ejecutar y controlar la capacitación y uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas y los proyectos del sector público.

11.1.2 Se realizará la gestión de los recursos públicos con mayor transparencia.

11.1.3 Se fortalecerá la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

11.2 ESPECIFICOS:

11.2.1 Con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), se dispondrá de información útil, oportuna y fiable apoyando con un mayor número de alternativas avaladas la toma de decisiones a todos los niveles de la administración pública, así como la información a la colectividad del uso de los recursos y de los costos de los servicios públicos.

11.2.2 Se logrará que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos, rindiendo cuenta no solo del destino de los recursos públicos, sino también de la forma y resultado de su aplicación.

11.2.3 Existirá interrelación en los sistemas operacionales y administrativos con los controles interno y externo, facilitando la vigencia de la gestión pública por parte del Congreso de la República y de la comunidad.

11.3 PRINCIPIOS

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG) será organizado y operará a partir de un conjunto de principios de carácter general, entre los cuales se destacan:

11.3.1 Centralización normativa y desconcentración operacional.

11.3.2 Unicidad. En cuanto al ámbito de aplicación, es obligatorio para la administración central y entes descentralizados y autónomos, pudiendo alcanzar a los municipios y a la Universidad de San Carlos de Guatemala, a partir de convenios interinstitucionales.

11.3.3 Universalidad. Todos los aspectos de la gestión pública vinculados a los sistemas financieros, administrativos y de control forman parte del SIAF.

11.3.4 Unidad.

11.3.5 Responsabilidad. Todos los funcionarios públicos son responsables de sus actos.

11.3.6 Transparencia. Apoyo de la lucha contra la corrupción.

11.3.7 Eficacia.

11.3.8 Eficiencia.

12. CREACION DE LAS CUENTAS NACIONALES:

Como funciona actualmente en la administración de fondos de la Tesorería Nacional, existen procesos muy diferenciados del resto de las entidades que captan fondos públicos, puesto que actúa en función de gerente financiero, planificando los flujos de ingresos y egresos del Presupuesto de Caja.

En el proyecto propuesto, los fondos públicos se canalizarán por la Cuenta Unica y de ella se otorgan las autorizaciones de giro a las entidades públicas que usarán dichos fondos, sobre la base de un calendario mensual para su mejor administración.

Este proceso de Cuentas Nacionales, es novedoso en el sentido de que indudablemente descentralizará y desconcentrará las actividades de los Ministerios y Unidades Ejecutoras del Estado; por lo que ya se encuentra funcionando un Plan Piloto en el Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, y de obtener buenos resultados sería aconsejable que se generalizará a todo el Gobierno Central.

La Tesorería Nacional mantendrá en el Banco de Guatemala una cuenta corriente a la vista y sin intereses, en ella se depositarán todos los ingresos de la

República percibidos a través del servicio de Tesorería Nacional, asimismo un fondo rotativo permanente o caja chica, las instituciones financieras en las que se encuentren depositados dichos fondos deberán dar cumplimiento a las transferencias que ordene el referido órgano.

13. RELACION DEL SIAF CON LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL

CONCEPTO:

Es el sistema que mediante el examen y evaluación independiente y posterior de las actividades administrativas y financieras de las entidades que conforman el sector público, promueve la correcta rendición de cuentas por las entidades y funcionarios públicos, la eficiente utilización de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos y el logro efectivo de las metas y objetivos programados por el Estado.

El Sistema de Auditoría Gubernamental o SAG, establece la normativa técnica para el diseño, implantación y evaluación de la estructura de control interno de los entes, programas, proyectos, unidades administrativas y actividades públicas relevantes; su relación con el SIAF es estrecha, en el sentido de que al estar actualizadas las redes informáticas, permitirán un mejor control de la glosa.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y el Reglamento para su aplicación fueron promulgados mediante Decreto Legislativo de fecha 21 de noviembre de 1956 y Acuerdo Gubernativo del 2 de enero de 1959, respectivamente, sin que se hayan introducido reformas sustanciales ante los cambios registrados en el enfoque y el volumen de actividades que ha tomado la administración pública.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

CAPITULO TERCERO

MODIFICACION DE LA LEGISLACION FINANCIERA

1. MODIFICACION DEL MANUAL DE PLANIFICACION Y PROGRAMACION PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PUBLICO DE GUATEMALA.

Actualmente el Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, es de uso obligatorio para las dependencias públicas, según lo estipula el artículo 3o. del Acuerdo Gubernativo número 7-86 de fecha 6 de enero de 1986. En este estudio proponemos que tal disposición, con sus modificaciones que más adelante señalaremos, sea aprobada por una Ley, lo cual permitirá que además de tener observancia general, tenga el suficiente respaldo y certeza jurídica, porque es necesario revisar la sustentación técnica del sistema de presupuesto público, para adecuarla a la modernización del Estado y a los requerimientos del Sistema Integrado de Administración Financiera y de Control, a fin de disponer de información útil, oportuna y confiable para la toma de decisiones.

El Gobierno de la República de Guatemala en los últimos años ha iniciado un proceso de modernización, descentralización y desconcentración del Sector Público, basado en una filosofía de una administración pública, organizada y de tal forma que se encuentre al |servicio de los intereses de la sociedad. En este proceso de modernización del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Finanzas Públicas, incluye la implementación de un sistema integrado de administración financiera, con el propósito de modernizar la gestión del gasto público y facilitar la toma de decisiones y organizar los sistemas y procedimientos sobre la base de que, la comunidad requiere bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y menor costo.

En tal sentido, la Dirección Técnica del Presupuesto, en coordinación con la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, han iniciado una serie de cambios estructurales, dentro de los cuales la revisión integral de las clasificaciones presupuestarias contenidas en el Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala, es una tarea impostergable y necesaria, por su relevancia e importancia, porque es necesario que toda la administración pública tenga más claras las reglas del juego en relación a sus indicadores de gasto.

Se pretende realizar modificaciones a los siguientes Clasificadores presupuestarios:

a) Institucional;

b) Por tipo de Operación (Tipo de Programa);

c) De recursos por Rubros;

d) Por objeto de gasto;

e) Económica de los recursos; y,

f) Económica del gasto.

Antes de hacer un análisis de la Clasificación Institucional del Sector Público de Guatemala es necesario determinar qué es clasificación institucional.

2. QUE ES CLASIFICACION INSTITUCIONAL?.

La importancia de esta clasificación estriba en que los planes de desarrollo del sector público deben ejecutarse anualmente a través de los presupuestos institucionales del mismo; las instituciones públicas son agentes de singular importancia en la actividad económica general del país, de consiguiente, la integración de sus cuentas según el papel que cada una desarrolla en la economía, debe satisfacer plenamente los requerimientos del análisis económico y social.

La organización político-administrativa del sector público da lugar a varias instituciones o entes públicos con relativa independencia entre sí, con funciones precisas otorgadas por la Constitución Política de la República y otras leyes. La clasificación institucional(organismos y ministerios) del Gobierno Central y las Instituciones Descentralizadas y Autónomas, da lugar a que cada una de las mismas tenga su propio presupuesto anual de ingresos y egresos.. El conjunto de estos presupuestos, más el de la Universidad de San Carlos de Guatemala y los de las municipalidades, conforman el Presupuesto Institucional del Sector Público.

La importancia que tiene elaborar una adecuada clasificación institucional del sector público, estriba primero, en que el presupuesto anual debe ser el instrumento de ejecución de los planes de desarrollo y en segundo lugar, que estas instituciones son agentes de transacciones económicas y financieras de singular importancia en la actividad económica general del país; de consiguiente, la integración de sus cuentas según el papel que cada una desempeña en la economía, debe satisfacer plenamente los requerimientos del análisis económico y social.

La Oficina Nacional de Estadística (como dependencia independiente del Instituto Nacional de Estadística -INE-), de conformidad con la transacciones del sector público en la contabilidad social, ha elaborado un documento denominado "Sistema de Cuentas Nacionales". Conforme a los esquemas de cuentas nacionales se distingue en ella cuatro principales que son: a) las de las administraciones públicas o gobierno central, b) las empresas o industrias, c) los hogares o familias, y d) las del exterior o resto del mundo. Partiendo de esas cuatro cuentas y atendiendo a las diferentes clases de operaciones que realizan los agentes públicos, se han formado los siguiente grupos y subgrupos institucionales:

2.1 Gobierno Central

El Gobierno Central está constituido por los poderes públicos, ministerios y sus dependencias (departamentos, oficinas, establecimientos, etc.) y otros entes clasificados dentro de la administración pública que sean órganos o instrumentos del Gobierno Nacional y que aparecen dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Para mejorar las actividades administrativas del Gobierno Central, se sugiere la desconcentración financiera de los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la República, pero sin que los mismos pierdan su poder de planificación y ejecución de los proyectos.

Organismos del Estado

2.1.1 Organismo Legislativo

2.1.2 Organismo Judicial

2.1.3 Organismo Ejecutivo

Ministerios

Son las instituciones centrales del Poder Ejecutivo a través de los cuales se cumplen las políticas sectoriales.

2.1.3.1 Otras Instituciones del Estado.

Son entes creados por la Constitución Política de Guatemala, con leyes específicas para actuar con independencia política y administrativa de los tres poderes tradicionales del Estado en determinadas áreas de actividad, dentro del ámbito nacional.

2.1.3.2 Entidades Descentralizadas

Este grupo comprende las entidades que actúan bajo la autoridad del Gobierno Central, con cierto grado de independencia en cuanto a su condición jurídica y responsabilidades en el cumplimiento de funciones gubernamentales especializadas en varios campos.

2.1.3.3 De Servicio Social, Educación, Administración y otras.

Comprende las entidades descentralizadas que cumplen funciones gubernamentales especializadas en las áreas de salud, educación, bienestar social, planificación y recreación.

2.1.3.4 De fomento Agrícola

Se incluyen instituciones tales como las de transformación y de ciencia y tecnología agrícolas, además la Oficina Reguladora de la Importación de Trigo.

2.1.3.5 De Fomento y Producción Industrial, Comercial y Turismo.

En este subgrupo se incluye todo lo relativo a la actividad orientada a fomentar la industria, comercio y turismo.

2.1.3.6 Empresas Públicas No Financieras

Empresas del Gobierno Central

Estas empresas no tienen ni manejan activos financieros ni pasivos distintos de sus balances de explotación y cuentas comerciales por pagar y cobrar.

2.1.3.7 Entidades Públicas Financieras

-Entidades Públicas Bancarias

Estas instituciones están constituidas por todos los bancos de propiedad y control públicos, con excepción del banco central; tienen sus pasivos en forma de depósitos pagaderos a la vista y transferibles por cheque o utilizables de otra manera para hacer pagos. En estas instituciones se clasifican los bancos de desarrollo y fomento industrial, los bancos nacionales de desarrollo agrícola, los bancos nacionales de vivienda, etc.

-Entidades Públicas Previsionales

Las cajas de pensiones son los sistemas organizados separadamente del seguro social, con el propósito de procurar rentas de retiro para grupos específicos de empleados.

-Otras Entidades Públicas Financieras

Son aquellas instituciones de propiedad y control público, distintas a las entidades financieras descritas anteriormente y que se caracterizan por efectuar transacciones financieras en el mercado; también pueden incluirse aquellas instituciones públicas de ahorro cuyos fondos no van directa y automáticamente a la caja de una autoridad pública o a la amortización de deuda pública.

2.1.3.8 Entidades Autónomas

Son aquellas instituciones que tienen libertad de gobernarse por sus propias leyes y que se rigen por ellas, además gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, sin embargo debe considerarse que aunque algunas de ellas constitucionalmente son autónomas, dentro de sus leyes orgánicas se indica que su autonomía es funcional, razón por la que deberán cumplir con la presentación de sus anteproyectos de presupuesto al Organismo Ejecutivo, para fines de aprobación, como lo establecen los artículos 20 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto-Ley número 2-86) y 11 de su Reglamento, exceptuando a la Universidad de San Carlos de Guatemala, las Municipalidades, el Organismo Judicial, Superintendencia de Bancos y otras de naturaleza análoga, y el 15 de diciembre de cada año deberán ser aprobados mediante Acuerdo Gubernativo en Consejo de Ministros (Artículo 25 de la misma ley).

2.1.3.8 De Servicio Social, Educación, Administración, y otras.

Comprende las entidades descentralizadas que cumplen funciones gubernamentales especializadas en las áreas de salud, educación, bienestar social, planificación y recreación.

2.1.3.9 De fomento Agrícola

Se incluyen instituciones tales como las de transformación y de ciencia y tecnología agrícolas, además la Oficina Reguladora de la Importación de Trigo.

2.1.3.10 De Fomento y Producción Industrial, Comercial y Turismo.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

En este subgrupo se incluye todo lo relativo a la actividad orientada a fomentar la industria, comercio y turismo.

2.1.3.11 Empresas Públicas No Financieras

2.1.3.13 Entidades Públicas Financieras

2.1.3.14 Empresas Autónomas

Dentro de este concepto se agrupan las empresas dedicadas a las actividades de producción y servicios.

Empresas No Financieras

-Empresas del Gobierno Central

Son empresas constituidas en forma de sociedad, es decir en actos funcionales o de otros actos públicos con leyes especiales o reglamentos administrativos, vendiendo al público los bienes y servicios que producen.

-Empresas Municipales

Se incluye bajo este concepto las empresas municipales constituidas con división política-administrativa autónoma, se incluyen aquí, la empresa municipal de agua y las empresas eléctricas municipales.

2.1.3.15 Entidades Autónomas Financieras

Dentro de esta clasificación se incluyen las entidades autónomas dedicadas principalmente a efectuar transacciones financieras en el mercado, consiste en adquirir activos financieros y emitir pasivos.

-Banco Central

El Banco Central es la institución de propiedad y control público que actúa como la máxima autoridad monetaria del país, único emisor de moneda y centralizador de las reservas internacionales del país.

2.1.3.16 Gobiernos Locales

-Municipalidades de la República

Son sociedades políticas, autónomas, subordinadas al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local, y dentro de este y en forma primordial, la atención de las necesidades básicas de su jurisdicción, tanto de la ciudad como de su radio rural.

Teniendo el concepto de este ente político, indicaremos que la nueva clasificación institucional que se presenta a través del SIAF, es la base de la elaboración de los Esquemas de Programación Institucional la cual consta de cuatro dígitos: los dos primeros identifican a la institución (organismo, institución, entidad descentralizada o autónoma) y los dos últimos a la dependencia administrativa que dentro de la organización de la respectiva institución realiza sus funciones a través de la ejecución de programas y subprogramas sectoriales.

2.2 UNIDADES PRODUCTIVAS GUBERNAMENTALES.

Son unidades productivas de mercancías que prestan servicios con destino a la comunidad a un precio determinado y que forman parte de la organización de un ministerio sin tener una existencia jurídica y presupuestaria independiente del mismo.

2.2.1. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social:
Droguería Nacional (Farmacias Estatales)

2.2.2 Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas:
Dirección General de Correos y Telégrafos.

2.3 UNIDADES PRODUCTORAS AUXILIARES.

Son unidades productoras de bienes y que prestan servicios con destino a la Administración Pública que funcionan dentro de los ministerios y sus gastos los financia el fondo general o el cobro de los bienes que producen o prestan, o bien combinando ambos sistemas.

1. Ministerio de Gobernación:
Tipografía Nacional.

2. Ministerio de Finanzas Públicas:
Centro Nacional de Impresión de Documentos Fiscales (Taller Nacional de Grabados en Acero).

3. Ministerio de Educación:
Centro Nacional de Libros de Texto y Material Didáctico -CENALTEX- "José de Pineda Ibarra".

4. Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas:
Talleres de la Dirección General de Obras Públicas

3. CLASIFICACION GEOGRAFICA

Este clasificador ordena, agrupa y presenta las transacciones económico financieras que realizan las instituciones del Sector Público, en las distintas regiones del territorio nacional, tomando como unidad básica la División Política de la República de Guatemala. La clasificación geográfica permite identificar hacia dónde se destinan los bienes y servicios que se producen, así como el orígen de los insumos o recursos reales que se utilizan, permitiendo además ubicar geográficamente la unidad ejecutora responsable de la ejecución de los programas, subprogramas, proyectos, obras y actividades que integran sus presupuestos.

3.1 CARACTERISTICAS IMPORTANTES DE ESTE CLASIFICADOR.

3.1.1 Permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que realizan las acciones las distintas dependencias del Sector Público, y hacer más racional la distribución del gasto público.

3.1.2 Proporcionar información que permita lograr una coordinación efectiva entre las dependencias del Sector Público que desarrollan acciones en cada región y/o departamento, así como la formulación de planes de desarrollo integral.

3.1.3 Posibilitar la conformación de estadísticas regionales y departamentales

4. CLASIFICACION POR TIPO DE OPERACION

Con esta clasificación se pretende agrupar los diferentes programas, subprogramas, actividades y proyectos que desarrollan las instituciones, entidades y dependencias del Sector Público, en categorías homogéneas, denominadas tipo de operación, de acuerdo con los bienes o servicios a producir, con el propósito de identificar si éstos tienen por finalidad la prestación de los mismos a la comunidad o a otras instituciones o dependencias del propio Gobierno, la realización de acciones u operaciones de tipo empresarial, la ejecución de proyectos y obras públicas o las transacciones del servicio y pago de la deuda pública.

Esta clasificación viene a sustituir la clasificación por Tipo de Programa, que estaba compuesta por ocho (8) tipos de programa, y contiene de manera

directa a simplificar la apertura presupuestaria, debido a que, la anterior función que se hacía del presupuesto de funcionamiento entre dos tipos (funcionamiento y transferencias corrientes), es posible realizarla de manera transparente, ya que en la clasificación por objeto de gasto, el grupo de transferencias corrientes, han quedado exclusivamente las transferencias, y se han trasladado las prestaciones relacionadas a salarios al Grupo de Servicios Personales; similar situación se da en la inversión, donde las Transferencias de Capital sustituyen a la Inversión Directa (Tipo 4) y en Gestión Empresarial, donde los gastos del Grupo de Activos Financieros sustituyen a "Asistencia Financiera" (Tipo 6).

NUEVOS CODIGOS:

1. FUNCIONAMIENTO.

2. GESTION EMPRESARIAL.

3. INVERSION.

4. DEUDA PUBLICA.

FUNCIONAMIENTO:

A este tipo de operación pertenecen los gastos de los programas del Sector Público, que están destinados a proporcionar los bienes o servicios que la población demanda para su desarrollo, sean éstos administrativos o técnicos, cuando no se actúa en función empresarial o de obtener beneficios de tipo económico, a pesar de que se pueda tener recuperación de costos.

GESTION EMPRESARIAL:

En este tipo de operación, se incluyen los gastos de administración de las empresas del Sector Público no Financiero y de las Entidades Descentralizadas o Autónomas del Sector Público Financiero, así como los gastos de operación y de asistencia financiera de las mismas.

INVERSION:

Aquí se consideran los gastos para la inversión física de los programas de las distintas unidades ejecutoras del Sector Público, mediante la ejecución de proyectos y obras específicas, que deben derivar del Programa de Inversiones Públicas. Los proyectos pueden ser ejecutados, por ejecución o por contrato, por las dependencias donde se presupuesta o por otras entidades del Estado u

organizaciones no gubernamentales, para este último caso se realizarán las transferencias de capital.

DEUDA PUBLICA:

Comprende los egresos por intereses, comisiones, servicios y amortización de la Deuda Pública Interna y Externa, así como para la disminución de pasivos de cualquier índole.

5. CLASIFICACION POR OBJETO DE GASTO.

Constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo. Entre sus finalidades pueden mencionarse:

1. Permite identificar con claridad y transparencia los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se realizan y las aplicaciones financieras previstas.

2. En el contexto de las interrelaciones de los demás clasificadores, el presente clasificador se constituye en uno de los principales insumos para generar clasificadores agregados.

3. Posibilita el desarrollo de la contabilidad presupuestaria.

4. Permite ejercer el control interno y externo de las transacciones del sector público.

5. Brinda información sobre los requerimientos de bienes y servicios que demanda el sector público para su gestión.

Los grupos como se clasifica el gasto son los siguientes:

0 SERVICIOS PERSONALES
1 SERVICIOS NO PERSONALES
2 MATERIALES Y SUMINISTROS
3 PROPIEDAD, PLANTA, EQUIPO E INTANGIBLES
4 TRANSFERENCIAS CORRIENTES
5 TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
6 ACTIVOS FINANCIEROS
7 SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA Y AMORTIZACION DE OTROS PASIVOS

8 OTROS GASTOS
9 ASIGNACIONES GLOBALES

6) LEYES ORGANICAS FINANCIERAS QUE NECESITAN SER MODIFICADAS

6.1 Ley Orgánica del Presupuesto.

En tanto se emite la nueva Ley del Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental, podrían introducirse las siguientes reformas al Decreto Ley número 2-86 que contiene la Ley Orgánica del Presupuesto:

Artículo 1.- Reformar el artículo 6., señalando que en la EMISION DE DISPOSICIONES FINANCIERAS, FISCALES O PRESUPUESTARIAS, todo acuerdo, reglamento o disposición que trate aspectos financieros, fiscales o presupuestarios, debe emitirse por el conducto del Ministerio de Finanzas Públicas.".

Artículo 2. Reformar el artículo 14, en el sentido de que las ASIGNACIONES DE RECURSOS FINANCIEROS PARA PROYECTOS DE INVERSION O PRE-INVERSION, se establezca que previamente a incluir un proyecto o estudio de proyecto en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado o en el Presupuesto de una entidad descentralizada o autónoma, deberá emitirse un dictamen favorable de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica en torno a la viabilidad técnico-económica y de su consistencia con los objetivos, estrategias y políticas de desarrollo del país. El referido dictamen será emitido en un plazo de treinta días, contados a partir de la presentación de la solicitud ante la Secretaría General mencionada.

Artículo 3.- Se reforma el artículo 16, referentes a los APORTES CON O SIN OBLIGACION DE REEMBOLSO, indicando que los recursos financieros que el Estado asigne con obligación de reembolso a sus entidades descentralizadas y autónomas, para que los inviertan en la realización de proyectos específicos de beneficio social y que produzcan renta que retorne el capital invertido a corto, mediano o largo plazo, deben darse en fideicomiso a través de bancos o instituciones financieras estatales. A través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado podrán otorgarse aportes con o sin obligación de reembolso, para la constitución de fideicomisos en dependencias o entidades gubernamentales, destinados al desarrollo de proyectos de beneficio social de las regiones del país.

Artículo 4.- Se reforma el artículo 20, referente a la Presentación de Anteproyectos de Presupuesto; con esta reforma el Ministerio de Finanzas

Públicas pretendería institucionalizar en el Sector Público, la obligación de que los anteproyectos de presupuesto que presenten las instituciones respondan a un plan operativo estratégico; asimismo se tendría la facultad de que dicho Ministerio requiriera el detalle y la forma de utilización del aporte que reciben los entes administrativos que gozan de independencia económica y funcional, para contar con elementos que le permitan formular una adecuada programación presupuestaria -cálculo del aporte-.

Artículo 5.- Se reforme el artículo 25 APROBACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y AUTONOMAS. La reforma del artículo 25 tiene por objeto flexibilizar la aprobación de los presupuestos de las entidades descentralizadas y autónomas; actualmente se hace a través de la emisión en cada caso de un Acuerdo Gubernativo en Consejo de Ministros, lo que deriva o incide en un dispendioso trámite.

Artículo 6.- Se reforma el artículo 28, APERTURA CONTABLE DE LOS PRESUPUESTOS, señalando que al entrar en vigor el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y los de las entidades descentralizadas y autónomas, la Dirección de Contabilidad del Estado y las unidades contables respectivas de dichas entidades, según el caso, deben abrir los créditos correspondientes, con especificación de partidas, y llevar registro y control de las asignaciones por subprogramas y proyectos, a nivel de grupos y renglones de gasto, así como la aplicación correcta de los mismos, debiendo observar lo dispuesto en el Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria aprobado por el Ministerio de Finanzas Públicas.

Artículo 7.- Se reforma el artículo 30, APLICACION DEL SALDO DE CAJA DEL EJERCICIO FISCAL ANTERIOR, en el referido artículo es necesario establecer que cuando el saldo de caja provenga de convenios específicos celebrados tanto interna como externamente, el mismo debe utilizarse en el destino para el cual se programaron los recursos y si provienen de aportes constitucionales la entidad que los reciba podrá programarlos de acuerdo a sus necesidades.
A criterio de los estudiosos de la materia, se estima la conveniencia de que se incorporen al texto de la misma ciertas adiciones, con el objeto de evitar en lo posible estar otorgando continuamente aportes a las entidades descentralizadas para resolverles situaciones deficitarias, provocadas en algunos casos por autoridades administrativas superiores.

Artículo 8.- Se reforma el artículo 32, PROGRAMACION DE EJECUCION PRESUPUESTARIA. Las unidades ejecutoras de proyectos de inversión o de programas que coadyuven al desarrollo económico y social, están obligadas a formular la programación de la ejecución de sus respectivos presupuestos. Los objetivos y metas programadas solamente podrán modificarse en casos

excepcionales debidamente justificados ante la Dirección Técnica del Presupuesto, quien emitirá la resolución correspondiente, cuando proceda.

Artículo 9.- Se reforma el artículo 53, MEDIDAS DE AJUSTE PRESUPUESTARIO, con la finalidad de hacerlo congruente con la realidad, incorporando ciertas normas presupuestarias de ejecución anual (Decreto del Congreso de la República que aprueba el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado) que han producido efectos positivos en la administración financiera y por ello merecen ser recogidas en la Ley General.

Artículo 10.- Se reforma el artículo 55, FLEXIBILIZAR LA APROBACION DE TRANSFERENCIAS, ya no emitiéndolas por Acuerdo Gubernativo en Consejo de Ministros; con la adaptación de esta medida se acortaría indefectiblemente el plazo de aprobación de transferencias, lo que redundará en un beneficio institucional, evitando la duplicidad de esfuerzos del recurso humano que interviene, y por otra parte, se responsabiliza al ejecutor de sus movimientos presupuestarios.

Artículo 11.- Reformar el artículo 65, GASTOS Y DONACIONES A FAVOR DE PARTICULARES. Señalando que queda prohibido efectuar y reconocer gastos destinados a satisfacer necesidades u obligaciones de particulares, así como donarles fondos, valores y bienes del Estado. Sin embargo, cuando el Estado y sus entidades descentralizadas y autónomas transfieran recursos en concepto de aportes presupuestarios a una comunidad u organización no gubernamental o a otra entidad descentralizada, destinados a financiar la parte que les corresponde dentro de la modalidad de gestión financiera en ellos contenida o para la ejecución de proyectos de beneficio social, en ningún momento se tipificará como donación de recursos financieros del Estado hacia particulares.

Artículo 12.- TRANSITORIO. En todo el texto de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto Ley 2-86) deberá omitirse o tenerse por no puesta la palabra "semiautónomas".

Artículo 13.- VIGENCIA.

Al hacer un análisis comparativo entre nuestra Ley de Presupuesto y otras de la misma especie en países latinoamericanos, llegamos a la conclusión que el instrumento legal más técnico es el denominado Ley de Presupuestos del Sector Público (Ley No. 19.430) de la República de Chile, porque en la misma, además de establecer en forma muy resumida y entendible a la población no técnica en la materia de presupuesto público, también recoge la desconcentración y descentralización de los ingresos y egresos de la nación, señalando e identificando en otra disposición legal los proyectos de inversión

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

correspondientes al ejercicio fiscal que esa disposición está aprobando; o sea que la Ley de Presupuestos del Sector Público tiene que aprobarse anualmente por el Congreso de la República, a diferencia de nuestra legislación que es un cuerpo legal que data del año 1986, por ende es en algunos de sus artículos obsoleto.

6.2 Ley del Ministerio de Finanzas Públicas.

La Ley del Ministerio de Finanzas Públicas se encuentra contenida en el Decreto Número 106-71 del Congreso de la República de Guatemala, consta de 12 artículos, los cuales están completamente obsoletos aunque siguen vigentes. Propuesta: Modificarla completamente, ajustándola a la realidad actual, adecuándola a las nuevas orientaciones acordadas por el Congreso de la República de Guatemala el 17 de noviembre de 1993 y aprobadas por la consulta popular el 30 de enero de 1994, y en ese sentido quedarían comprendidas en la misma mejores sistemas de programación presupuestaria, régimen de ingresos (recaudación fiscal), régimen de egresos, ejecución presupuestaria que lleva implícito sistemas de contabilidad y tesorería en relación al gasto público. El Reglamento de la citada Ley se encuentra contenido en el Acuerdo Gubernativo No. M.de F.P. 5-72 de fecha 16 de febrero de 1972, consta de 61 artículos, los cuales al igual que la Ley, necesitan modificarse y ajustarse a la realidad de los procesos de la administración pública, principalmente los de administración financiera.

6.3 Ley del Organismo Ejecutivo.

La reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto número 93, emitido en abril de 1945, dentro del proceso de modernización y fortalecimiento del sistema financiero tiende a ser funcional el Estado en su conjunto y hacerlo congruente con la nueva realidad social, económica y política, entre lo que se puede citar: la revisión de los fundamentos mínimos del ámbito de acción que la sociedad establece para el Estado; las formas en que éste le es dado intervenir en la vida de los ciudadanos y la sociedad y la reforma del aparato público mediante el cual el Estado materializa sus funciones, por lo tanto, es indispensable replantear las funciones del Organismo Ejecutivo a manera de reestructurar los distintos componentes de la Administración Pública que permitan alcanzar el fin supremo del Estado el cual es la realización del bien común.

6.4 Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

El objeto de la reforma de la actual Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas debe principiar con el título de la misma, ya que no es

congruente con las disposiciones contenidas en el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece que la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y que también estén sujetos a esa fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos y por otra parte pondrían en práctica un sistema dinámico de fiscalización mediante la aplicación de modernos procedimientos de auditoría gubernamental, a efecto de determinar el grado de eficiencia, efectividad y economía de los programas que desarrolle la administración pública y no solamente la verificación de registros contables.

6.5. Ley de Contrataciones del Estado.

En lo referente a las adquisiciones del Sector Público, nuestra legislación se encuentra bien actualizada, ya que el Decreto número 57-92 del Congreso de la República (Ley de Contrataciones del Estado) y su Reglamento Acuerdo Ministerial número 1056-92 de fecha 22 de diciembre de 1992, se encuentra a la vanguardia de los países latinoamericanos, en lo relativo a las compras y contrataciones de bienes muebles, equipos y suministros, servicios personales y no personales que requiere el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales y municipales.

6.6. Manuales.

Además de la modificación del Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público, que ya se ha indicado en el Capítulo III, también es necesario modificar el Manual de Ejecución Presupuestaria, toda vez que en la forma que está estructurado actualmente no responde a los lineamientos que determinan las nuevas reformas constitucionales, las cuales a su vez deben ser congruentes e incorporarse a los nuevos sistemas de administración financiera y control gubernamental que se pretenden implantar a través de las nuevas leyes a emitirse por el Organismo Legislativo por iniciativa del Organismo correspondiente.

CAPITULO CUARTO

PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ENMARCADOS DENTRO DEL SISTEMA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y SU EXPECTATIVA HACIA LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

1. CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION.

Para definir con claridad el significado de descentralización, tenemos que tener claro el concepto de centralización, el cual según Tafur citado por Jorge Mario Castillo González lo define como: "el conjunto de competencias centralizadas en el órgano que ocupa el más alto grado en el orden administrativo y que, consecuentemente, concentra en sí, la jerarquía o relación jerárquica, la facultad de decisión y la facultad de mando, de lo cual perfectamente podremos establecer que Descentralización es: La transferencia de competencias y de funciones administrativas a personas jurídicas públicas distintas del Estado sobre las cuales se ejerce control de tutela".[21]

Georges Vedel nos advierte que "la expresión "tutela" está mal empleada ya que con la misma se designa una forma de gestión de los bienes de las personas incapaces sino el control de los funcionarios públicos pueden ejercer sobre los actos de los órganos descentralizados con la finalidad de que éstos respeten la legalidad, evitar abusos y preservar el interés nacional sobre los intereses locales y técnicos. La expresión "tutela" de origen francés, de mediados del siglo 18, modernamente ha sido sustituida por control administrativo."[22]

La Constitución Política de la República de Guatemala (artículo 224, segundo párrafo) establece que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán ser constituidos por uno o más departamentos para dar impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

---

21 Castillo González, Jorge Mario. Derecho Administrativo. Editorial Impresos Industriales, Guatemala, 1984, Pag.73.

22 Vedel, Georges. Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Aguilar, Buenos Aires, Argentina, 1972, Pag.53.

También señala el artículo 225 de la misma Carta Magna, que para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y que las regiones que se establezcan contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. Dispone luego el gobierno de los departamentos y que en cada uno de ellos habrá un Consejo Departamental de Desarrollo que será presidido por el Gobernador.

1.1 DESCENTRALIZACION FISCAL.

En Guatemala, desde hace tres décadas se ha tratado de resolver el problema de la centralización de la administración pública, y fue así como a principios de los setenta, se dió un fuerte impulso a la descentralización y se crearon buena parte de las entidades descentralizadas del Estado que aún existen; por otro lado, es importante señalar que varias de las instituciones de Gobierno Central han emprendido la desconcentración de sus respectivas dependencias, tal es el caso de las Zonas Viales de la Dirección General Caminos, las delegaciones departamentales de Rentas Internas, las Oficinas de Correos y Telégrafos, las dependencias del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y las Jefaturas de Area de Salud; todo ello se hizo con la intención de que los problemas locales fueran resueltos por funcionarios de esas delegaciones.

Sin embargo, dichas medidas de descentralización y desconcentración no han dado el resultado esperado y las decisiones aún se toman en la ciudad capital al más alto nivel de cada Institución, debido entre otras causas a que las entidades descentralizadas no han propiciado la descentralización estatal que se concibe en la Constitución Política de la República, a la falta de delegación real de autoridad y a la concentración del manejo financiero de los recursos públicos.

La descentralización de las finanzas públicas, que debe entenderse como un medio para la descentralización y desconcentración de la administración pública a fin de lograr la modernización institucional del Estado y no como un fin en si misma, debe visualizarse como una medida de política económica y fiscal, que sin perder los principios presupuestarios de unidad, programación y equilibrio, consagrados en la Constitución Política de la República, defina y limite claramente cuáles serán los campos de acción del Gobierno Central, sus Entidades Descentralizadas, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades del País; demarcando cuáles serán los ingresos de carácter nacional, regional o local y qué tipos de funciones o servicios estarán obligados a prestar, tratando en todo caso que los gobiernos locales no se expandan significativamente y las instituciones públicas no creen nuevas dependencias, sino que por el contrario optimicen el uso de los recursos humanos, físicos y financieros de que disponen.

La descentralización fiscal debe tener por finalidad acercar la responsabilidad tributaria y de gasto a las propias comunidades, transfiriendo el poder de las autoridades centrales a las distintas jurisdicciones, como una respuesta al clamor ciudadano por una mayor participación en las decisiones económicas que les afectan y a las demandas de una mayor transparencia en la gestión pública; trasladando a los gobiernos locales aquellas funciones que por su conocimiento más directo de la realidad, estén en capacidad de solucionar de una mejor forma, dejando al gobierno central solamente las acciones nacionales de gran alcance y aquellas que por su magnitud no puedan ser ejecutadas por los gobiernos locales.

Para que la descentralización fiscal de resultados positivos, se estiman necesarios los requisitos siguientes:

1. Debe existir un alto grado de disciplina presupuestaria que asegure el mantenimiento del equilibrio fiscal a nivel nacional.

2. Hay que conocer la capacidad local de tributación, para poder desarrollar un régimen nacional de transferencias.

3. Es necesario desarrollar un sistema uniforme de información financiera y administrativa, que permita a los formuladores y evaluadores de la descentralización tener resultados confiables.

4. Debe existir un programa permanente de capacitación para los funcionarios y empleados públicos de todos los niveles, que contribuirá para asegurar el desarrollo y persistencia de la descentralización fiscal.

5. Se debe buscar una percepción y asignación más eficiente de los recursos, sin la exclusión de los valores de equidad, subsidiaridad y gobernabilidad.

6. Debe emprenderse como parte de una estrategia de desarrollo de carácter más general, en la cual los mercados asuman un papel de mayor relevancia y el gobierno procure modernizar la administración pública; con ello se creará el entorno propicio para la descentralización fiscal, política y administrativa del Estado.

7. Dentro del proceso de descentralización fiscal, los gobiernos locales deben recaudar una parte significativa de sus propios ingresos; porque si no lo hacen ponen en duda toda la argumentación acerca de la mayor eficiencia económica y mejor gobernabilidad. Adicionalmente, se

considera que una fuerte dependencia con respecto a las transferencias de recursos y las subvenciones, destruye los incentivos para la adopción de decisiones locales responsables.

8. Debe evitarse proporcionar transferencias y subvenciones a las comunidades que no cobran impuestos acordes con su capacidad tributaria, porque ello equivaldría a subsidiar la exportación de impuestos y a estimular una utilización ineficiente de los recursos locales. En todo caso, las subvenciones deben tener por objeto igualar las capacidades fiscales y compensar las necesidades fiscales; pero únicamente después que las propias comunidades beneficiadas hayan demostrado un esfuerzo tributario convincente.

1.2 VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL

Se estima que trasladar parte de las funciones de recaudación y manejo de recursos públicos, que actualmente realiza el Gobierno Central, a los Gobiernos Locales traerá los beneficios siguientes:

1.2.1 Facilitará el cobro y pago de las contribuciones.

1.2.2 Estimulará a la población a pagar en sus propias jurisdicciones, debido a que ésta sabrá que lo que paga en su localidad allí mismo se invertirá.

1.2.3 Permitirá el fortalecimiento de los Municipios y Departamentos.

1.2.3 Hará más transparente el cobro y utilización de impuestos, tributos, tasas y arbitrios.

1.2.4 Permitirá la fiscalización de la población sobre el manejo de los recursos públicos.

1.2.5 Dará participación democrática y autonomía financiera a los Gobiernos Locales.

1.2.6 Permitirá a los ayuntamientos contar con otras fuentes directas de ingresos, minimizando su dependencia del aporte constitucional.

1.2.7 Hará más participativos y responsables a los funcionarios de los Gobiernos Regionales y Locales.

1.2.8 Se logrará una mejor coordinación entre los programas de Gobierno y los de la comunidad, por medio de la participación y el fortalecimiento de los

Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; lo que permitirá mejorar la calidad del gasto público y las inversiones.

1.2.9 Al generar ingreso en los diferentes municipios del interior de la república, se aumentará el gasto en los mismos y el efecto multiplicador de ello permitirá el crecimiento económico del país de una manera más equilibrada.

1.2.10 Se contará con registros e información de los ingresos percibidos a nivel local, que permitirán conocer el lugar de generación de los mismos y no únicamente el lugar donde se pagan.

1.3 ACCIONES DE DESCENTRALIZACION FISCAL

El Ministerio de Finanzas Públicas con el objeto de viabilizar el desarrollo de una Administración Descentralizada, ha iniciado varias acciones que apoyarán la modernización de la administración financiera del Estado, contando para ello con la asistencia de Organismos Internacionales, dentro de las más importantes se señalan las siguientes:

1.4 FORTALECIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS.

Con el propósito de lograr un nivel adecuado de ingresos tributarios, deberá realizarse una serie de medidas de reestructuración, que incluyan el Programa de "Desconcentración Tributaria y Modernización de las Administraciones Departamentales de Rentas Internas", con que deberá alcanzar los logros siguientes:

1.4.1 Ampliación de los programas de fiscalización interna.

1.4.2 Simplificación de trámites administrativos.

1.4.3 Desconcentración de la recaudación tributaria, mediante el cobro de los impuestos en los bancos del sistema y municipalidades del interior de la República.

1.4.4 Creación de la Sección Coordinadora de Rentas Internas Departamental, como una unidad de asesoría técnica para descongestionar la actividad administrativa.

1.4.5 Traslado del cobro del Impuesto de Circulación de Vehículos a los bancos del sistema y Administraciones Departamentales de Rentas Internas.

1.4.6 Traslado del cobro del Impuesto Unico sobre Inmuebles a todas las Municipalidades.

1.5 MODERNIZACION DE LA DIRECCION GENERAL DE ADUANAS.

En lo que respecta a la Dirección General de Aduanas, se deben realizar mayores esfuerzos que permitan mejorar la recaudación de las rentas externas, tales como:

1.5.1 Apertura de las ventanillas únicas de vehículos en Quetzaltenango y en Agua Caliente, Esquipulas.

1.5.2 Establecer un programa de contra-registros en todas las Aduanas de la República, para hacer el ajuste en la aplicación de las partidas arancelarias.

1.5.3 Suscribir y ejecutar el convenio de cooperación técnica internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- para fortalecer el sistema aduanero del país.

1.5.4 Creación de la Sección Coordinadora de Aduanas con cordinatura Terrestre, Area y Marítima, con el objeto de mejorar los controles en cada una de ellas.

1.5.5 Creación del Centro de Información Aduanera, para facilitar los procedimientos administrativos, a fin que el usuario tenga acceso en forma inmediata a los requisitos y procedimientos exigidos en las diferentes operaciones de aduanas.

1.5.6 Implementación de predios fiscales de depósitos en tránsito para vehículos, en los puestos fronterizos terrestres.

1.5.7 Implementación de la Auditoría e Investigación Aduanera para maximizar los controles internos y reducir la evasión fiscal.

1.6 TRANSFERENCIA DEL IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES A LAS MUNICIPALIDADES.

El Congreso de la República mediante el Decreto No.57-94, aprobó la Iniciativa de Ley presentada por el Presidente de la República tendiente a modificar la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, para fortalecer a los gobiernos locales mediante el traslado de la administración, cobro y recaudación del Impuesto Territorial a las municipalidades respectivas en su totalidad como fondos propios; y que el producto recaudado a los contribuyentes afectos al seis y nueve por millar, se distribuirá en un veinticinco por ciento para el Estado y un setenta y cinco por ciento para las municipalidades. A las municipalidades que poseen capacidad para administrar el impuesto, lo recaudado les corresponderá en un cien por ciento; las que no poseen capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, lo hará por ellas el Ministerio de Finanzas Públicas destinando el setenta y cinco por ciento de la recaudación a las municipalidades en donde esté ubicado cada inmueble.

Los cambios en la ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, contribuyen a la descentralización de la administración y aumentan la autonomía financiera y liquidez de las municipalidades.

1.7 PROCEDIMIENTOS PARA MEJORAR LA EJECUCION PRESUPUESTARIA

Con el objeto de mejorar y flexibilidad la ejecución del presupuesto de egresos, se deben adoptar las acciones siguientes:

1.7.1 Ampliar significativamente los fondos rotativos de los diferentes Ministerios, hasta en un veinticinco por ciento de sus asignaciones para bienes y servicios.

1.7.2 Flexibilizar la apertura presupuestaria, al dejar como renglones específicos de gasto únicamente aquellos que resulten ser insumos críticos para los programas básicos de Gobierno (medicinas en los hospitales, asfalto en caminos, etc.) y aquellos sobre los que se quiere tener un estricto control de su utilización (combustibles, viáticos, etc.).

1.7.3 Facilitar la ejecución de los recursos provenientes de ingresos específicos, creando para este efecto una subcuenta en el fondo común.

2. DESCENTRALIZACION DE LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO

2.1 Objetivos Generales:

La descentralización del proceso de formulación del presupuesto tiene los objetivos siguientes:

2.1.1 Hacer realidad el mandato constitucional de descentralizar la administración pública e impulsar la política de descentralización contenida en la Agenda de Gobierno.

2.1.2 Promover la participación activa de la población en la identificación de sus problemas y necesidades, así como en la formulación y ejecución de soluciones a los mismos.

2.1.3 Trasladar la facultad de la toma de decisiones sobre proyectos de inversión a entidades estatales y participativas que estén más cercanas a las necesidades sentidas de la población.

2.1.4 Permitir una asignación y ejecución racional de los recursos, en función de las necesidades de desarrollo de cada una de las regiones.

2.2 ESTRATEGIAS PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS BASICOS.

La descentralización de formulación presupuestaria requiere establecer mecanismos de planificación y programación presupuestaria que permitan una mayor participación y decisión de los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, y de la comunidad organizada. Desde el punto de vista técnico se requiere establecer mecanismos de identificación, preparación control y seguimiento de proyectos "de abajo hacia arriba" así como mecanismos que aseguren una mejor compatibilización espacial y sectorial de las inversiones para que éstas puedan responder mejor a las necesidades sentidas de la población.

La formulación descentralizada del presupuesto debe contar con la participación de todas las instituciones del Estado, debido a que su éxito dependerá en gran medida del esfuerzo conjunto de todos aquellos factores involucrados en el desarrollo económico y social del país. Para el logro de tal objetivo se deberá contar con políticas claras y normas precisas para la formulación presupuestaria y una coordinación a nivel nacional, que involucre especialmente los Consejos de Desarrollo como encargados de la organización

y coordinación de la administración pública en sus correspondientes jurisdicciones.

2.3 ACCIONES TENDENTES A LOGRAR UNA ADECUADA PARTICIPACION DE LOS CONSEJOS DE DESARROLLO EN LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO.

Para lograr un proceso adecuado de participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del presupuesto deberían programarse las siguientes acciones:

2.3.1 Fortalecer las unidades técnicas de los Consejos Departamentales, mediante la capacitación de su personal.

2.3.2 Informar sobre los procedimientos de la elaboración del presupuesto, mediante manuales e instructivos que preparará el Ministerio de Finanzas Públicas.

2.3.3 Apoyar las acciones que la Ley de los Consejos de Desarrollo les estipula como funciones de los mismos.

2.3.4 Realizar reuniones de trabajo con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, elaborando informes para tomar las acciones correctivas que sean necesarias.

2.4 MEDIDAS PARA LA DESCENTRALIZACION DEL PRESUPUESTO

Dentro de las medidas para la descentralización del presupuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas tiene que impulsar las siguientes estrategias:

2.4.1 Formulación del Presupuesto de Inversión para los siguientes ejercicios fiscales.

En las normas para la Formulación de los proyectos de Presupuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas debe condicionar a las distintas unidades ejecutoras del Estado, para que en la fase de elaboración de sus Anteproyectos de Presupuesto a nivel de proyecto y obra, dieran participación a los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, institucionalizando esa acción.

2.4.2 Apoyo a los Fondos de Inversión Social.

Como un medio para descentralizar el gasto público y hacer más eficiente la inversión, a fin de que la misma se destine a proyectos de bienestar social focalizados en áreas y grupos sociales que tienen los mayores índices de pobreza, se tienen que fortalecer financieramente los Fondos Sociales (de Inversión Social FIS, Nacional para la Paz FONAPAZ, de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario FSDC, Aporte al Desarrollo Rural ADR, Nacional de Tierras FONATIERRA, Guatemalteco de la Vivienda FOGUAVI, y otros); los cuales en base a las demandas de la población y posibilidades de financiamiento, priorizan y seleccionan las obras a ejecutar; estableciéndose para cada caso la forma de ejecución y los compromisos de financiamiento, los cuales en su gran mayoría tendrán que hacerse en forma tripartita (FONDO-MUNICIPALIDAD-COMUNIDAD).

2.4.3 Fortalecimiento de la capacidad técnica y gerencial de los gobiernos locales.

Con el propósito de que los Gobiernos Locales y el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, estén en condiciones de identificar, planificar, seleccionar y ejecutar eficientemente proyectos de inversión social a nivel local, es necesario que a los mismos se les capacite en materia de planificación, programación y ejecución presupuestaria.

2.4.4 Creación de las Oficinas Regionales de Administración Financiera.

Como una de las medidas que permitirán desarrollar el proceso de descentralización financiera, integrar los procedimientos de presupuesto, contabilidad y tesorería, y crear un enlace directo de la Región con las Unidades Ejecutoras y el Ministerio de Finanzas Públicas, deben mejorarse las unidades del Plan Piloto de Unidad Financiera en los Departamentos de Petén, Chiquimula, Escuintla y Alta Verapaz.

2.4.5 Impulso del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental SIAFyC).

2.4.6 Mejoramiento del Sistema de Contabilidad Gubernamental, entendiéndose este como el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos, dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado. Dicho sistema deberá ser integral y aplicable a todos los organismos del sector público; además de ser uniforme en cuanto a normas, principios, procedimientos, plan de cuentas, estados e informes financieros.

La Contraloría General de Cuentas llevará la contabilidad de la Nación y establecerá los principios y normas contables básicas y los procedimientos por los que se regirá el sistema de contabilidad gubernamental.

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental, que se proyecta desarrollar en Guatemala, se concibe como un microsistema compuesto por "El Sistema Integrado de Administración Financiera" -SIAF- Y "El Sistema de Auditoría Gubernamental" -SAG-; a su vez, el SIAF está integrado por los Sistemas de Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Abastecimientos; y a pesar de que no incluye explícitamente al Sistema de Recaudación de ingresos Corrientes, será capaz de comunicarse fácilmente con todos ellos por medios computacionales. El SAG está integrado por el control interno (inherente a la administración), la auditoría interna institucional y la auditoría externa de estados financieros.

Los órganos rectores del SIAF y el SAG son el Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General de Cuentas, respectivamente.

Para viabilizar su implementación y ejecución, en el mes de marzo de 1994, un grupo de expertos del Banco Mundial con la asistencia técnica del Instituto de Administración Pública de Nueva York y el apoyo de técnicos nacionales, preparó el documento que contiene el "Diseño Conceptual y Plan para el Desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental".

Las actividades básicas a realizar dentro de este programa son entre otras las siguientes:

a. Interrelacionar los componentes del SIAF y el SAG.

b. Utilizar un clasificador integral de cuentas para interrelacionar los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería, de tal modo que cada transacción se registre una sola vez y que cada componente del SIAF tenga acceso permanente a la consulta de datos financieros.

c. Asignar a las unidades ministeriales y/o unidades ejecutoras, la responsabilidad de llevar su propia administración financiera en las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público (cuando sea el caso) y abastecimientos, así como rendir cuentas mediante informes financieros oportunos y confiables.

3. CONCEPTO DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

La desconcentración por lo general se define como la atribución de competencias o funciones administrativas a un órgano inferior o subordinado, prevista en la ley en forma exclusiva y permanente.

Analizando el concepto, se debe observar que la competencia o las funciones administrativas las atribuye la ley a un órgano subordinado o inferior (puede ser un órgano medio) y como tal atribución tiene lugar dentro de la jerarquía, el órgano superior queda limitado a supervisar al inferior sin poder quitarle la competencia o las funciones.

El territorio del Estado de Guatemala, tradicionalmente, se divide para su administración en departamentos y municipios, y es a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala emitida en 1985, que se introduce el concepto de "regionalización".

En el Estado de Guatemala algunas formas de organización se habían impuesto sin planificación alguna y sin regulación jurídica. Los departamentos y municipios, a pesar de algunos problemas administrativos que confrontan continúan como la base fundamental o como la organización que también resultan importantes y que hoy en día se encuentran reguladas al más alto nivel jurídico.

La gestión pública debe ser descentralizada, acercando los recursos y su administración hacia donde se producen los bienes y se prestan los servicios, los ministerios y entes, en primera instancia, las regiones, los municipios, programas y proyectos en su etapa final, para que los administradores públicos posean todos los elementos para la toma de decisiones, que rindan cuenta por resultados y garantizar el control social por parte de la comunidad.

El SIAF-SAG estará diseñado como un instrumento de apoyo al proceso de descentralización, organizando los sistemas y procedimientos sobre la base de que la comunidad requiere bienes y servicios públicos en las mejores condiciones de cantidad, calidad y al menor costo.

3.1 QUE ES LA REGION?.

La región debemos concebirla sencillamente como la unidad administrativa compuesta de varios departamentos. El territorio del Estado puede dividirse en cierto número de regiones, en el caso de Guatemala son 8 : 1.- La región Metropolitana, que comprende el departamento de Guatemala; 2.- La región Norte, los departamentos de Baja y Alta Verapaz; 3.- Nor-Oriente, los

departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso; 4.- Sur-Oriente, los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; 5.- Central, los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla; 6.- Sur-Occidente, los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez; 7.- Nor-Occidente, los departamentos de Huehuetenango y Quiché; 8.- Departamento de El Petén. Ley Preliminar de Regionalización (Decreto número 70-86 del Congreso de la República).

Los Consejos de Desarrollo constituyen el sistema vertebral para lograr el desarrollo de los municipios, departamentos y regiones del país. La reforma administrativa debe concentrar sus esfuerzos en reorganizar el aparato administrativo en forma descentralizada o más bien desconcentrada. Los sistemas de apoyo de Contabilidad, Tesorería, Financiamiento Externo y Fideicomisos, Adquisiciones y Sistema de Cómputo, deben regionalizarse cuando la desconcentración haya logrado un alto grado de avance.

Sólo es posible una regionalización exitosa si: a) Si existe voluntad política para llevarla a cabo; b) Si se apoya en un sistema de planificación participativa que tome en consideración primordial los intereses y aspiraciones económicos, políticos y sociales de la población asentada en el ámbito espacial correspondiente; c) Si la planificación regional se auxilia en un subsistema de presupuestos regionales, cuya ejecución y control se establezcan a nivel de la región; d) Si el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cumple con las funciones que le han sido asignadas, y e) Si se lleva a cabo la descentralización del Sector Público.

La descentralización del Ministerio de Finanzas Públicas, entre otros, es indispensable para la agilización de la ejecución presupuestaria en las regiones, partiendo que funcionen a ese nivel Unidades de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Adquisiciones; a ese respecto ya se dieron los primeros pasos, los cuales deben fortalecerse y que verdaderamente sean funcionales.

En Guatemala se cuenta con los principales instrumentos legales para llevar a cabo la reforma administrativa que plantea la Constitución Política de la República, pero hace falta conocimiento popular y concientización de las ventajas de la regionalización.

3.2 REGIONALIZACION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA PRESUPUESTARIO:

Interpretando la ansiada filosofía de la regionalización administrativa, el desarrollo integral del país basado en un modelo de administración pública que descansa a su vez en la división territorial del país en regiones, utilizando para el

efecto los instrumentos de descentralización y desconcentración administrativa, de hecho hace que el Gobierno de la República se vea en la necesidad de considerar algunos aspectos tanto de tipo legal como administrativo. Para el caso del presupuesto, es preciso observar que la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 237 establece claramente la obligatoriedad de la unidad del presupuesto; por otra parte, la Ley Orgánica del Presupuesto, en su artículo 2o. establece que uno de los principios que se sustenta en el presupuesto público debe ser la unidad, lo que quiere decir que el mismo deberá contener en forma clasificada y agrupada en un solo documento todos los ingresos y gastos estimados para cada ejercicio fiscal.

De lo anterior se deduce que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), cumpliría con el principio presupuestario citado, en el sentido de centralizar la estructura o sea la unidad del documento denominado Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para determinado ejercicio fiscal, pero desconcentrar los recursos (financieros, técnicos, humanos etc.), o sea la operatividad funcional de ese mismo presupuesto.

CAPITULO QUINTO

BASES PARA LA EMISION DE UNA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL, PARA MEJORAR LA LEGISLACION FINANCIERA EN GENERAL.

1. ANALISIS:

El diseño, organización e implementación del Sistema Integrado de Administración y Control (SIAFc), requiere de un marco legal, reglamentario y procedimental que le sirva de basamento.

Se hace necesario, entonces, disponer de una ley de administración y control gubernamentales, que organizado bajo la forma de una ley marco defina los siguientes postulados: objetivos, ámbito de aplicación, sistemas que comprende y sus contenidos, relaciones con otros sistemas, atribuciones institucionales, responsabilidad por la función pública, de la jurisdicción coactiva fiscal y normativa que sustituye la gestión financiera, administrativa y de control del sector público.

La reglamentación de la Ley, deberá definir posteriormente los aspectos de detalle de la organización y funcionamiento del sistema.

2. BASES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley del Sistema Integrado de Administración Financiera y Sistemas de Control Público Nacional, podría contener como normas mínimas las siguientes:

EL PRIMER TITULO QUE CONTENGA COMO CONDICIONES MINIMAS LAS SIGUIENTES:

En este primer Título estarían incluidas el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado, por jurisdicción de cada uno de los Organismos o unidades institucionales. Ej: Poder Ejecutivo, Legislativo, Gobiernos Locales o municipales.

Disposiciones Generales.
En este Capítulo podrán quedar plasmadas:

1. Las disposiciones que regula la Ley,
2. Qué comprende la administración financiera,

USAC
FACULTAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

3. Qué son sistemas de control,
4. Cuáles son los objetivos de la Ley,
5. Qué sistemas integran la Administración Financiera,
6. Cuál es el Organo responsable de la coordinación de los sistemas,
7. Aplicación de la Ley a todo el sector público, señalar por quién está integrado,
8. Vigencia del ejercicio financiero del poder público nacional.

Un Segundo Título:

Que en forma general establezca el Sistema Presupuestario, señalando los principios, normas y procedimientos que regirán dicho proceso, estableciendo las competencias de la Dirección Técnica del Presupuesto, la estructura de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, su formulación, presentación, aprobación y modificación, conteniendo los siguientes capítulos.

En un Capítulo:

Disposiciones generales y organización del sistema

Primera Sección referente a:

Normas Técnicas Comunes

1. Qué comprenden los presupuestos,
2. Técnicas utilizadas en los presupuestos de gastos,
3. Procedimientos para determinar acreedurías de varios ejercicios fiscales, en contratos de obras.

Segunda Sección comprende:

Organización del Sistema
1. Quién es el órgano rector del sistema presupuestario,
2. Cuáles son las competencias de la Dirección Técnica del Presupuesto,
3. Quiénes son los responsables del cumplimiento de esta Ley.

Un Segundo Capítulo:

Del Presupuesto de la Administración Nacional
1. De la estructura de la Ley de Presupuesto General,
2. De las normas presupuestarias complementarias,
3. Concepto de recursos financieros,
4. Qué se entiende por gastos del ejercicio fiscal,

5. Prohibiciones para destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos, así como la excepción a esta regla si la hubiere,
6. Fijación de los lineamientos para la formulación del proyecto de presupuesto,
7. Contenido mínimo del proyecto de Ley Anual de Presupuesto, y fecha de presentación del mismo al Organismo Legislativo,
8. Cuál es el mecanismo a utilizar de no aprobarse el presupuesto de un ejercicio fiscal.

Una Tercera Sección:

De la ejecución del presupuesto

1. Promulgación de la distribución administrativa del presupuesto de gastos,
2. Registros de ejecución presupuestaria,
3. Límites cuantitativos y cualitativos mediante los cuales podrán contraer compromisos por sí, los tres organismos del Estado,
4. Facultar al órgano coordinador del SIAF para afectar los créditos presupuestarios de las jurisdicciones y organismos descentralizados,
5. El Congreso de la República es el único que tiene la potestad de modificar los montos del presupuesto,

Sección Cuarta:

Del cierre de cuentas

1. Fecha del cierre del ejercicio fiscal,
2. Remisión de la información del cierre del ejercicio fiscal a la Contraloría General de Cuentas.

Sección Quinta:

De la evaluación de la ejecución presupuestaria

1. Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución presupuestaria de conformidad con los datos que suministre el Sistema de Control Gubernamental.

Un Tercer Capítulo Relativo a:

Del régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado

1. Quiénes aprobarán los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado,
2. Estudio de los informes y proyectos de presupuesto por el Organismo Ejecutivo y aprobación de los ajustes a los mismos,
3. Prohibiciones de realizar aportes o transferencias a empresas y sociedades del Estado.

Un Cuarto Capítulo Referente a:

1. Preparación y requisitos del presupuesto consolidado del sector público,

Un Tercer Título:

Este título deberá contener el sistema de Crédito Público, el mismo representa un avance en la legislación guatemalteca, en virtud de que el financiamiento tanto interno como externo, no se encuentra regulado en una Ley específica; además en este Título deberán quedar plasmados los orígenes y consecuencias de la deuda pública, así como las atribuciones y competencias de la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos.

Este título deberá contener como mínimo los siguientes aspectos:

1. Concepto de Crédito Público,
2. Orígen de la deuda pública,
3. Clasificación de la deuda pública: interna, externa, directa e indirecta,
4. El SIAF fijará las características y condiciones no previstas en esta Ley,
5. Quién será el órgano rector del sistema de Crédito Público, la Dirección de Financiamiento Externo y Fideicomisos, competencia de la misma,
6. Excepciones de la presente Ley, operaciones de crédito que realice el Banco de Guatemala.

Un Cuarto Título:

Este Título deberá contener el sistema de tesorería, incluyendo en el mismo los órganos, normas y procedimientos que intervienen en la recaudación de los ingresos y en los pagos que configuran el flujo de fondos del sector público nacional, así como la custodia de las disposiciones que se generen; además los siguientes componentes:

1. Concepto del sistema de tesorería,
2. Organo rector del sistema de tesorería,
3. Competencia de la Tesorería Nacional,
4. Sistema de Caja Unica o Fondo Unificado (Cuentas Nacionales).

Un Quinto Título

Este Título deberá contener el sistema de Contabilidad Gubernamental, incluyendo principios, órganos normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valuar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas; además los siguientes aspectos:

1. Concepto del sistema de contabilidad gubernamental,
2. Objeto del sistema de contabilidad gubernamental,
3. Características del sistema,
4. Competencia de la Dirección de Contabilidad del Estado, como órgano máximo del sistema,
5. Requisitos de la Cuenta de Inversión.

Un Título Sexto

Este Título deberá contener el sistema de control interno, cuya competencia sea el control interno de las jurisdicciones que componen el Organismo Ejecutivo, las Entidades Descentralizadas y Autónomas, así como Empresas y Sociedades Estatales; lo que actualmente realiza la Contraloría General de Cuentas de la Nación, y que en forma desordenada y poco técnica se encuentra contenido en el Decreto Número 1126 del Congreso de la República de fecha 29 de noviembre de 1956 "Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas" y sus modificaciones; deberá contener como mínimo:

1. Qué es el sistema de control interno,
2. Funciones de la Contraloría General de Cuentas,
3. Informes de la Contraloría General de Cuentas,
4. Atribuciones y responsabilidades del Contralor General de Cuentas,
5. Creación de Contralores Adjuntos.

Un Título Séptimo:

Este Título deberá contener el control externo, deberá comprender las auditorías o controles de parte del Estado de los servicios, bienes, suministros y en general todos los recursos que contengan componentes externos, así como los gastos de funcionamiento e inversión efectuados en el exterior, además:

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

1. Creación de un ente de control externo del sector público nacional,
2. Funciones de la Auditoría General de la Nación externa,
3. Requisitos y deberes de los Auditores Generales de control externo,
4. Creación de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas,

Un Ultimo Capítulo:

El cual deberá contener una serie de disposiciones varias, a disposiciones transitorias y finales, referente a la derogación de diferentes ordenamientos legales.

3. CONVENIENCIA DE SU EMISION

En la forma como en la actualidad se encuentra estructurado el Presupuesto General de Egresos, no responde al esquema de la desconcentración administrativa, la cual es fundamental para el desarrollo del país, por lo que es necesario y conveniente modernizarlo a través de la Ley Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), la cual permitirá optimizar los procedimientos financieros y por ende se agilizará y actualizará la gestión del Estado y podrán llegar más rápidamente y mejor controlados los recursos a la población necesitada, que es el objetivo fundamental del mismo.

3.1 PROCEDIMIENTOS

El proceso de reforma del Estado requiere un marco normativo que regule la gestión financiera, administrativa y de control del sector público, donde en función de los objetivos y políticas públicas se programan anualmente las metas de producción de bienes y servicios a alcanzar, los programas y proyectos a ejecutar, los insumos y recursos a utilizar y su consecución, así como el seguimiento y evaluación permanente de la gestión ejecutada.

En función de lo anterior se podrá elaborar el proyecto de Ley del Sistema de Administración y Control Gubernamentales, destinado a regular la organización y operación del sistema integrado de la administración financiera, administrativa y de control, que organizado bajo la forma de una ley marco define, fundamentalmente, los objetivos, el ámbito de aplicación, los entes rectores, las características y la interrelación entre los diversos sistemas que lo componen.

4. CONCLUSIONES:

4.1 Los gastos públicos o erogaciones generalmente dinerarias realizadas por el Estado, necesitan de mecanismos ágiles que le permitan llevar con mayor prontitud los recursos financieros a los sectores necesitados de la población, para ello es necesario modernizar la legislación financiera, ya que actualmente es obsoleta y no responde al proceso de modernización del Estado.

4.2 La administración financiera del Estado, se encuentra regulada por una serie de normas contenidas en Leyes, Reglamentos y Manuales en forma dispersa, lo cual dificulta la aplicabilidad de las mismas.

4.3 En la actualidad los recursos financieros están concentrados en la Región Metropolitana (ciudad de Guatemala), los que no permite que se den los resultados esperados en el interior del país.

4.4 A pesar que en el año 1987 se inició en Guatemala la regionalización administrativa, solamente se ha logrado la desconcentración de algunas tareas de ciertas dependencias e instituciones estatales.

4.5 Existen limitaciones e insuficiencias en los sistemas, métodos y procedimientos que desarrollan actualmente las dependencias del Estado, por lo que se hace conveniente impulsar políticas de reforma de los sistemas de administración y control.

4.6 Para responder a los nuevos lineamientos que determinan las reformas constitucionales en materia de administración financiera del Estado, es necesario implantar en Guatemala el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental (SIAFc), el cual unificará en una sola Ley los sistemas de Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Abastecimientos.

4.7 Al implantar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFc), se centralizarán las normas, procedimientos, resultados y estadísticas del gasto público, pero se impulsará la desconcentración operativa en las dependencias del Estado, principalmente en el interior del país.

4.8 El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFc), a través de sistemas computarizados tecnificará y saneará las finanzas públicas, principalmente se prodrá dar mayor certeza jurídica, a efecto de programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso eficaz de los recursos financieros captados por el Estado.

4.9 Es conveniente que el Congreso de la República emita la Ley de Administración y Control Gubernamentales que regulará los sistemas financieros, los sistemas de organización administrativa, financiera, de recursos humanos y de administración de bienes y servicios; y el sistema de control gubernamental, que comprende el control interno y externo.

4.10 Al momento de incorporarse el Sistema Integrado de Administración Financiera al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se modernizarán las finanzas públicas y por ende, la riqueza obtenida en los impuestos, será mejor distribuida.

BIBLIOGRAFIA:

1.- Ahumada Guillermo. Finanzas Públicas. Editorial Asandri. Buenos Aires, Argentina, 1984. 2 Vol.

2.- Bielsa, Rafael. Estudios de Derecho Público. Editorial DEPALMA, Buenos Aires, Argentina. 1951.

3.- Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial HELIASTA, Buenos Aires, Argentina. 1971; 4 Vol.

4.- Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Osorio Manuel.

5.- Derecho Administrativo., Castillo González Jorge Mario.

6.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial PORRUA, S.A. México, 1966.

7.- Regionalización, Descentralización y Desconcentración Administrativa. Ciclo de Seminarios y Conferencias. Asociación Guatemalteca de Investigadores de Presupuesto (AGIP). Ciudad de Guatemala, 1995.

8.- Molina, Guillermo. Marco Conceptual del Presupuesto. Editado por la Universidad Autónoma de México, México 1983.

LEGISLACION CONSULTADA:

1.- Constitución Política de la República de Guatemala.

2.- Decreto Número 62-94 del Congreso de la República "Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1995".

3.- Decreto Número 91-95 del Congreso de la República "Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1996".

4.- Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Ley 2-86.

5.- Ley del Ministerio de Finanzas Públicas. Decreto 106-71 del Congreso de la República.

6.- Ley 24.354 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la República Argentina.

7.- Ley de Contrataciones del Estado (Decreto número 57-92 del Congreso de la República).

8.- Manual de Procedimientos para la Ejecución Presupuestaria.

9.- Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo Gubernativo No.7-86 de fecha 6 de enero de 1986.

Otros Documentos Consultados:

1.- Conclusiones y Recomendaciones del IV Seminario Regional Iberoamericano sobre Administración Financiera y Control del Sector Público. Asociación Iberoamericana de Presupuesto. Septiembre 1995. Guatemala.

2.- Catálogo de Términos y sus Definiciones de uso Común en la Administración Financiera. Ministerio de Finanzas Públicas. 1996.

3.- Proyecto del Manual de Planificación y Programación del Sector Público de Guatemala.

4.- Presupuestos del Estado para los ejercicios fiscales 1991, 1992, 1993, 1994, 1995.