

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FORMULACIÓN DEL  
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y  
EGRESOS DEL ESTADO**

**LIDIA ESTHER GODOY ORELLANA**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2007**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE  
PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**LIDIA ESTHER GODOY ORELLANA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, abril de 2007

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez  
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín  
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente: Lic. Álvaro Hugo Salguero Lemus  
Vocal: Lic. Aura Marina Chang Contreras  
Secretario: Lic. Luis Alfredo González Rámila

**Segunda Fase:**

Presidente: Lic. Adrián Antonio Miranda Payes  
Vocal: Lic. Eloísa Mazariegos Herrera  
Secretario: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para elaboración de la tesis de la Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

## DEDICATORIA

- A DIOS: Por darme la vida y llenarla de bendiciones.
- A MIS PADRES: Por educarme y darme lo mejor que tenían en el corazón.
- A MI MADRE: Por apoyarme en mis estudios, a ella mi agradecimiento, porque sé que cumplo un sueño mutuo.
- A MIS HERMANAS: Por ser mis amigas, compañeras y consejeras.
- A MI HERMANO: Por darme el cariño que sólo un niño entrega.
- A MI FAMILIA: Por estar presentes en mi vida aún antes de nacer; darme su cariño, confianza y consejos y ser las personas con quien siempre contaré.
- A RENATO, MI AMOR: Por su ayuda incondicional y compartir conmigo tantas facetas de mi vida.
- A MIS AMIGAS: Por ser la familia que escogí entre extraños, y lo he comprobado en los momentos difíciles.
- A MIS COMPAÑEROS: Por demostrar su buena voluntad, sufrir a mi lado, perseverar y alcanzar nuestras metas hombro con hombro.
- A MIS CATEDRÁTICOS: Por transmitir sus conocimientos con respeto y dedicación y especialmente a los que entregaron más que eso; a todos aquéllos que influyeron en mi evolución como persona y profesional del derecho que anhela la justicia.

A UNIVERSIDAD DE  
SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:

Especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por crear en mí conciencia social y darme los instrumentos necesarios para desafiar la realidad nacional.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	i

### CAPÍTULO I

1. Constitución y estructura del ordenamiento jurídico.....	1
1.1. Concepto de Constitución.....	1
1.2. Supremacía de la Constitución .....	4
1.2.1. Supremacía constitucional y constitución escrita .....	6
1.3. Jerarquía de las normas jurídicas.....	6
1.4. Nuevos contenidos de las normas constitucionales.....	8
1.4.1. La estructura de las normas de programación final.....	9
1.4.2. La comprensión de la Constitución como programa.....	10
1.5. Concepto de ley .....	11
1.5.1. La presunción de legitimidad constitucional de la ley .....	12
1.6. Concepto de reglamento.....	13

### CAPÍTULO II

2. Centralización y descentralización .....	15
2.1. Centralización .....	18
2.2. Desconcentración .....	22
2.3. Descentralización.....	23
2.4. Descentralización y desconcentración.....	27
2.5. Principios básicos que debe adoptar la descentralización de un país .....	28
2.5.1. Principios de descentralización fiscal .....	29
2.6. Los beneficios y riesgos de la descentralización .....	30

### CAPÍTULO III

3. El proceso de descentralización en Guatemala y estudio comparativo de otros procesos de descentralización en Latinoamérica: Perú, Colombia, México y Chile .....	33
3.1. Panorama general .....	33
3.2. El proceso de descentralización guatemalteco .....	34
3.3. Procesos de descentralización en Latinoamérica .....	40
3.3.1. El caso peruano.....	40
3.3.1.1. Antecedentes de la descentralización.....	40
3.3.1.2. El proceso de descentralización peruano y las finanzas públicas .....	42
3.3.2. El caso colombiano .....	44
3.3.3. El caso mexicano .....	48
3.3.4. El caso chileno .....	52

### CAPÍTULO IV

4. Planificación y recursos financieros .....	57
4.1. Planificación pública .....	57
4.2. Políticas públicas .....	60
4.3. Políticas públicas a cargo de gobiernos locales .....	62
4.4. Presupuesto del sector público.....	63
4.4.1. Concepto de presupuesto.....	64
4.4.2. Definición.....	65
4.4.3. Características del presupuesto .....	65
4.4.4. Proceso presupuestario.....	66
4.4.5. Contenido del presupuesto.....	67
4.5. Vinculación plan presupuesto .....	69
4.6. La planificación del financiamiento del gasto público.....	72

**CAPÍTULO V**

5. Análisis del marco legal de la formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado.....	75
5.1. Constitución Política de la República de Guatemala .....	75
5.2. Ley Orgánica del Presupuesto.....	78
5.3. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.....	82
5.4. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural .....	83
CONCLUSIONES .....	89
RECOMENDACIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA .....	93



## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República, en su parte orgánica, norma un sistema de organización de la administración pública descentralizada; para lograrlo crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR-. La pretensión constitucional es que sea un órgano representativo, por lo que está integrado por los representantes de los distintos sectores de la población y es a dicho órgano al cual la Constitución encomienda la tarea de formular las políticas de desarrollo urbano y rural de nuestro país. El presupuesto es la materialización de las políticas que se expresan en planes y programas que para ser viables necesitan de su consiguiente asignación presupuestaria, de esta cuenta que si no se incluye al CONADUR en la elaboración del proyecto anual del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado se le priva de su función, como ente rector de la planificación.

Actualmente la normativa ordinaria que regula la administración pública establece mecanismos de acción de un sistema centralizado, utilizándose el término descentralización tan sólo en los considerandos o aparece consignado entre los principios rectores de dichas leyes, pero las contradicciones son evidentes. En el Decreto Número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento el Acuerdo Gubernativo 240-98 en los cuales se desvincula completamente al órgano rector del proceso de planificación (CONADUR) quien por mandato constitucional tiene esta atribución, y otorga esta función únicamente a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia y al Ministerio de Finanzas Públicas.

Por lo expuesto anteriormente, surge el interés por investigar las bases conceptuales del derecho administrativo para determinar si la regulación actual de la formulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado vulnera las disposiciones constitucionales, resultando una violación del principio de supremacía constitucional y de unidad del sistema jurídico estatal.

La hipótesis del presente trabajo es que la vinculación plan presupuesto hace obligatoria la inclusión del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, por lo cual la legislación ordinaria que contraría tal disposición es inconstitucional.

El objetivo general trazado es determinar la inconstitucionalidad del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento el Acuerdo Gubernativo 240-98. Los objetivos específicos son: a) conocer las implicaciones de la designación de un ente rector de la planificación estatal por mandato constitucional; b) analizar el contenido del Decreto 101-97 del Congreso de la República y el Acuerdo Gubernativo 240-98; c) establecer en que consiste la vinculación plan presupuesto; d) comprobar la inconstitucionalidad del Decreto 101-97 del Congreso de la República y el Acuerdo Gubernativo 240-98 en cuanto excluye al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural de la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y; e) recomendar la correcta regulación del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es un instrumento de planificación y de política económica y, por lo tanto, no puede dejarse al margen del proceso de formulación del mismo al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el cual por mandato del Artículo 225 de la Constitución es el órgano estatal que tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural.

Actualmente la descentralización de la administración pública continúa siendo inoperante (a pesar de estar contenida en la Constitución vigente desde el año 1986), debido principalmente a la coexistencia de leyes que contrarían este sistema, siendo el objetivo principal de esta investigación, determinar la inconstitucionalidad del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento el Acuerdo Gubernativo 240-98; partimos de los siguientes supuestos: a) que la Constitución como norma suprema indica una determinada estructura en el sistema jurídico estatal por lo que la creación de las normas ordinarias está sujeta al contenido

de la norma constitucional; b) que la solución a la contradicción entre normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias es la invalidez de estas dos últimas y c) que la relación plan-presupuesto se centra en el análisis de la inversión pública y del papel que juega ésta para el alcanzar el tan anhelado desarrollo del país.

Este trabajo contiene un esbozo de la estructura del ordenamiento jurídico, en el capítulo I; en el capítulo II, la definición de la centralización y descentralización de la administración pública, se hace referencia en el capítulo III al proceso de descentralización guatemalteco y a otros procesos para poder comparar las experiencias que en esta materia han vivido otros países latinoamericanos, el capítulo IV contiene definiciones y análisis de la planificación y la vinculación plan presupuesto públicos y, finalmente, el capítulo V se ocupa del análisis del marco legal de la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El método de investigación utilizado es una revisión bibliográfica en la que el objeto de estudio fue la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, se compara las funciones asignadas al Organismo Ejecutivo con las funciones asignadas por la Constitución al CONADUR, abordados estos temas desde el punto de vista teórico y jurídico. Se efectuaron entrevistas abiertas con varios funcionarios públicos para consultar sus opiniones con respecto al tema investigado.

## CAPÍTULO I

### 1. Constitución y estructura del ordenamiento jurídico

#### 1.1. Concepto de Constitución

La Constitución Política es el resultado de la lucha por los derechos inalienables y el fundamento del Estado moderno, al extremo que se llega a confundir el concepto de esta con el de Estado. La lucha por el constitucionalismo no tiene como Baluarte la imposición de un texto normativo, sino la limitación del poder público frente al individuo debiendo asegurarse por el sistema jurídico la libertad de los ciudadanos. Por eso mismo para que un texto normativo sea considerado como Constitución este debe enmarcar garantías mínimas para los individuos y la división de los poderes –considerándose actualmente como una clara atribución de competencias entre los distintos organismos estatales-.

En la Revolución Francesa se gesta la idea de que el calificativo constitucional se utiliza sólo cuando se cumple con las implicaciones de esta idea. A partir de este momento se crea la dicotomía Estado constitucional y despotismo, ya que sólo el primero asegura la libertad del individuo.<sup>1</sup>

La Constitución no es una simple norma jurídica, es la organización del Estado mismo que obedece a determinados principios y responde a una determinada esencia. El contenido de la Constitución está indicado en el famoso Artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.

---

<sup>1</sup> Kestler Farnés, Maximiliano. **Introducción a la teoría constitucional guatemalteca**, pág. 22.

Al parecer de García de Enterría, este concepto de Constitución sufre un fuerte ataque por la derecha y por la izquierda. “Por la derecha, es la obra de las Monarquías restauradas que suceden a la ruptura impuesta en todo el Continente [Europa] por los Ejércitos de Napoleón. Estas Monarquías van a recoger de la idea constitucional únicamente lo que contiene de codificación formal del sistema político superior, así como, si acaso, alguno de sus contenidos menos peligrosos, de los que pasa a ser simple retórica. Es así como los Monarcas “otorgan” Cartas Constitucionales, que tienen ya poco que ver con la primigenia idea de Constitución. Es la expresión del principio monárquico que, en materia constitucional, consagra para toda Alemania el famoso Artículo 47 del Acta Final del Congreso de Viena y que dominó también en toda la Europa restaurada. En una segunda fase querrán las Monarquías restablecer el concepto medieval de pacto entre la Corona y el pueblo, idea que entre nosotros tendrá aún su último representante en Cánovas y que como se comprende, coloca al Monarca en una situación propia pre- y supraconstitucional, puesto que lo consagra como co-poder constituyente.

El ataque por la izquierda al concepto originario de Constitución procede de la izquierda hegeliana y, finalmente, del marxismo en que ésta desemboca. Con resolución se intenta hacer la “reducción” de la norma constitucional formal a la estructura de poder real que la subyace y soporta y de la que aquella no sería más que un enmascaramiento convencional. La vía se inicia precozmente con el famoso discurso berlinés de 1862 de Ferdinand Lasalle, *Ueber Verfassungswesen*; la Constitución escrita sería una “mera hoja de papel” y lo que cuenta es la “Constitución real y efectiva” (para protegerlas de la pugna política en el texto legal. Marx mismo, ya desde una concepción más general del Derecho como superestructura, y los marxistas posteriores, insistirán en posiciones análogas, hasta hoy mismo.”<sup>2</sup>

El iuspublicismo alemán, elaborado bajo el principio monárquico, que culmina con Kelsen y el iuspublicismo italiano dominado por Santi Romano, teorizan una

---

<sup>2</sup> García de Enterría. **La Constitución como norma y el tribunal constitucional**, pág. 42.

Constitución en sentido material, distinguiéndola de la ley constitucional en sentido formal, como el conjunto de normas superiores de la organización social de las que las mismas provienen y las cuales expresan la unidad del ordenamiento jurídico, bien se entienda éste como sistema normativo a la manera kelseniana, o como organización, según Romano. Sin partir de la norma, ni el ordenamiento, en realidad Carl Schmitt coincide con los iuspublicistas, no obstante la retórica con que presentó su disidencia, concibiendo la Constitución como decisión existencial que constituye en sí misma la forma y modo de la entidad política, concepto ante el cual también se relativiza el de ley constitucional.

Para unos y para otros la Constitución vendría a concretarse en una simple pieza lógico-sistemática presente en cualquier Estado, de cualquier época y de cualquier signo y contenido, de modo que la Constitución pasa a ser un concepto formal y abstracto hasta el extremo positivista consecuentemente, puesto que es una pura realidad estructural de hecho, sean cuales sean los valores materiales que exprese, en palabras de Carl Schmitt: “El Estado no tiene Constitución, es Constitución; todo y cualquier Estado, obviamente.”<sup>3</sup>

Es importante hacer mención de las dos corrientes de constitucionalismo existentes: La Constitución como régimen y la Constitución como cuerpo normativo. La Constitución como régimen se materializa en Inglaterra, país cuna del constitucionalismo, en donde no existe una Constitución escrita, se asienta sobre las bases de la soberanía del Parlamento y la no sumisión a normas jurídicas.

En el constitucionalismo americano (debido principalmente a la falta de condicionalismos políticos, sobre todo la inexistencia de monarquía) desde el principio es claro que las normas contenidas en la Constitución escrita son derecho, el derecho supremo del país al que han de sujetarse los órganos del Estado en el ejercicio de sus poderes. Como consecuencia es posible el control de la constitucionalidad, resultando

---

<sup>3</sup> Carl Schmitt citado por García de Enterría. **Ob. Cit.**, pág. 43.

antijurídica cualquier conducta que no se apegue al cuerpo normativo.

## 1.2. Supremacía de la Constitución

La supralegalidad de la Constitución es una creación del constitucionalismo americano que consiste en atribuir a la Constitución el valor normativo superior, inmune a las leyes ordinarias y determinante de la validez de éstas, valor judicialmente tutelado. La idea de un derecho superior corresponde al derecho natural, más allá del derecho positivo e inderogable por éste. En *The Federalist* Alexander Hamilton propondrá ya directamente el tratamiento de la Constitución como ley fundamental (*fundamental law*), que impone a los jueces una vinculación más fuerte que la debida a las leyes con la consecuencia de tener que reconocer a los tribunales la facultad —y el deber— de inaplicar las leyes del Congreso en contradicción con ella (*judicial review*).

En Europa el sistema de justicia constitucional es asimilado hasta la posguerra de 1919, por dos vías principales. Una vía, que viene de las formulas complejas heredadas del Imperio Alemán y la Monarquía Austro-húngara, concluye en la Constitución de Weimar y crea un Tribunal al que se confían los conflictos entre los poderes constitucionales y especialmente entre los distintos entes territoriales propios de la organización federal. El segundo sistema que es el más importante y el que va a consagrarse definitivamente, es el sistema austriaco, el cual es obra de Hans Kelsen, sistema expresado por primera vez en la Constitución austriaca de 1920 y perfeccionado en su reforma en 1929.

El sistema austriaco-kelseniano difiere de la *judicial review* en puntos decisivos, entre los que tenemos el control difuso americano que implica que todos los jueces están habilitados para inaplicar las leyes cuando las estiman inconstitucionales (sin embargo los jueces están vinculados a la Corte Suprema), el sistema kelseniano implica un control concentrado, es decir se encomienda a un solo órgano el control de constitucionalidad de las leyes, por lo cual los tribunales no tienen competencia para

inaplicar una ley por sí mismos. El sistema de control de la constitucionalidad de las leyes se configura como una función constitucional que no sería propiamente judicial, sino en términos de Kelsen de “legislación negativa”. En concreto el Tribunal Constitucional no enjuicia un solo hecho, sino sólo el problema en abstracto. El rigor lógico de este principio hace que Kelsen afirme que en tanto un precepto no sea declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional dicha ley es válida –esta declaración tiene efectos *erga omnes* y *ex nunc* lo que es propio de un acto legislativo, aunque aquí sea de abrogación- razón por la cual no se da un vicio de nulidad, sino de mera anulabilidad. Para Kelsen el poder legislativo se ha dividido en dos órganos: uno, el parlamento, titular de la iniciativa política, que es el legislador positivo; otro, el Tribunal Constitucional, que elimina para mantener la coherencia del sistema las leyes que no respetan el marco constitucional.

Los ordenamientos jurídicos modernos distinguen entre la creación y la aplicación de las normas jurídicas, siendo la primera función atribuida a uno o varios órganos que ocupan una posición superior dentro de la organización estatal y realizan esta labor en forma permanente.

En base a lo anterior un sistema constitucional considera la existencia de varios planos subordinados entre sí, siendo sólo las normas creadas dentro del plano superior lo que denominamos legislación, que a su vez esta sujeta a normas que son su fundamento y límite de aplicación: la Constitución.

Para Ignacio de Otto el concepto de Constitución como norma suprema presupone una determinada estructura del ordenamiento jurídico. “La Constitución se identifica por una relación y en concreto en relación con el plano llamado legislación, entendida ésta como la creación normativa que de modo más o menos permanente llevan a cabo determinados órganos a los que todos los demás están sujetos”<sup>4</sup>, por lo que la Constitución es el conjunto de las normas a las que está sujeta la creación de

---

<sup>4</sup> OTTO, Ignacio de, **Derecho constitucional, sistema de fuentes**, pág. 14.



normas por los órganos superiores del Estado.

### **1.2.1. Supremacía constitucional y Constitución escrita**

La existencia de una Constitución escrita en un texto unitario es una técnica prácticamente obligada para el establecimiento de una norma suprema en el ordenamiento jurídico. Cuando existe este tipo de texto, la diferencia entre normas sobre la que la Constitución se basa se hace inequívoca y adquiere una certeza que no tendría si se hubiese de operar con costumbres o textos dispersos acumulados históricamente.

La simple presencia de una Constitución escrita que regule la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado no asegura la sujeción de la creación de normas a las normas contenidas en la misma; para que la Constitución exista como norma es necesario que el ordenamiento jurídico establezca que el cumplimiento de los preceptos es obligatorio y consecuentemente su infracción es antijurídica. Al cumplir con estos preceptos es la simple forma constitucional la que lleva aparejada la supremacía: todo lo que esté incluido en la Constitución o se incluya en el futuro tiene esa cualidad.

De conformidad con García de Enterría el principio de supremacía de la Constitución es una consecuencia derivada del carácter normativo de la Constitución y de su rango supremo y está reconocido en los sistemas que hacen de ese carácter un postulado básico.<sup>5</sup>

### **1.3. Jerarquía de las normas jurídicas**

La ordenación jerárquica de las normas responde a una de las relaciones más

---

<sup>5</sup> Véase, García de Enterría. **Ob. Cit.**, pág. 95.

significativas dentro de nuestro ordenamiento. El presupuesto de esta ordenación son las diferentes denominaciones a las que corresponden las normas de conformidad con el órgano que las emite y el procedimiento necesario para su emisión.

La jerarquía formal<sup>6</sup> consiste en que a las normas jurídicas se les asignan diferentes rangos (superior o inferior) según la forma que adopten, es decir, con independencia de su contenido: decir que el decreto legislativo es superior a un acuerdo gubernativo significa que toda norma que se dicte con forma de ley, que se aprueba y promulga como ley, es superior a todas las que se adoptan con forma de acuerdo gubernativo.

El Artículo 175 de la Constitución, contiene el principio de jerarquía constitucional: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*...”.

Considerada técnicamente, la jerarquía formal no es otra cosa que un conjunto de reglas acerca de la validez de las normas consistentes en que unas, las que ocupan una posición inferior, pierden validez, desaparecen como normas, cuando contradicen a otras, las que ocupan una posición superior. Una norma es superior a otra cuando las normas que adoptan aquella derogan o anulan, en caso de contradicción a las normas que adoptan ésta. La eficacia derogatoria que tiene una norma superior en el momento de entrar en vigencia de derogar otras normas de jerarquía inferior se le denomina fuerza activa, y se denomina fuerza pasiva a la resistencia que la norma superior tiene frente a la inferior y que consiste en la nulidad de ésta cuando contradiga aquella.

Un ordenamiento jurídico estructurado exclusivamente sobre la jerarquía formal implica una ordenación puramente vertical de las fuentes en términos de estricta subordinación de unos poderes normadores a otros. Todo lo que disponga la fuente de grado superior, es decir, el órgano con el poder normativo correspondiente, elimina del

---

<sup>6</sup> Véase, Otto. **Ob. Cit.**, pág. 21

ordenamiento, en cuanto haya contradicción, lo dispuesto por la fuente de grado inferior, es decir, por el órgano correspondiente. El poder normador de este sólo podrá ejercer en el espacio que aquel le deje, porque no puede contradecirle so pena de nulidad de sus normas y las que dicte perderán su vigencia en el momento en el que el poder superior disponga lo contrario.

#### **1.4. Nuevos contenidos de las normas constitucionales**

Las funciones de la Constitución sufren un cambio significativo como consecuencia de las grandes crisis sociales, económicas y políticas del siglo XX. En ellas se pone de manifiesto que los mecanismos de la sociedad civil por sí solos no bastan para garantizar un mínimo de armonía social, bienestar económico ni, por tanto, las bases de la que pueda surgir ese mínimo acuerdo político sin el que es imposible el funcionamiento de las instituciones propias de la democracia representativa. Se hace evidente, frente a la teoría clásica, que es precisa la intervención del Estado regulando relaciones tradicionalmente consideradas privadas, como las laborales o creando prestaciones a favor de individuos o grupos que los mecanismos sociales arrojan a la impotencia. Se trata, en otras palabras, del paso del estado liberal clásico al llamado estado de bienestar, estado social o estado intervencionista. El fenómeno se traduce a los planos constitucionales, en la incorporación a la Constitución de mandatos de intervención, de preceptos finalistas que, formulados de un modo u otro pretende señalar al Estado objetivos de política económica o social.

Ese cambio de orientación de las normas constitucionales afecta también a las directamente relativas a los procesos políticos. El punto de partida es aquí la consideración de los datos prácticos de un régimen político, que no es identificable tan solo a partir de las normas, sino a partir de las reales y efectivas conductas y relaciones políticas. Un país no tiene un régimen democrático por el simple hecho que la Constitución establezca las libertades y procedimientos propios de la democracia sino porque efectivamente hay una pluralidad de opiniones.

### **1.4.1. La estructura de las normas de programación final**

El carácter básico de estas normas es el de contener una programación final y no simplemente condicional, como ocurre con la mayor parte de las normas jurídicas. Hay programación condicional cuando la conducta de vida se condiciona a la presencia de un determinado supuesto de hecho, lo que ocurre también en las normas que reconocen derechos fundamentales ya que en ellas se está previendo cuál ha de ser la respuesta del poder público cuando se da la conducta cuya realización se ampara como derecho o libertad. Hay, en cambio, programación final cuando lo que se prescribe no es una respuesta a una situación de hecho, sino el logro de un fin. Un ejemplo de esto se encuentra en el Artículo 118: "... Es obligación del Estado orientar la economía nacional para la lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y equitativa distribución del ingreso nacional...". En esa norma ni se define el supuesto de hecho cuando hay que actuar ni se prescribe el contenido de la acción que hay que hacer sino que tan solo se indica el fin que hay que perseguir.

El problema que plantea ese tipo de normas no radica en la indeterminación del fin –que puede ser muy determinado, e incluso cuantificable, como ocurre en los programas económicos- sino que nace del hecho mismo de que el contenido del deber sea precisamente un fin. Mientras que en el caso de la programación condicional es fácil identificar la conducta de vida cuando se de el supuesto de hecho a que se conecta, en la programación final las prescripción de un determinado fin no contiene por si misma una indicación inequívoca de la conducta a realizar por quien debe perseguirla.

Todo ello significa en definitiva que una norma cuyo contenido sea exclusivamente una programación final no contiene en sí misma una predeterminación de la conducta que será realizada y deja al destinatario un amplio margen de discrecionalidad para elegir los medios adecuados al fin.

### 1.4.2. La comprensión de la Constitución como programa

El hecho de que la Constitución proceda a una fijación imperativa de objetivos ha conducido en el siglo XX a un cambio en el modo mismo de entender la función de la norma constitucional. Dado que el orden de la sociedad en su conjunto no es ya el fruto espontáneo de la abstención estatal, sino algo de cuya creación o conservación es responsable el Estado, se quiere ver en la Constitución en su conjunto una prefiguración del propio orden social que esa acción debe perseguir.

La Constitución, dice Smend, en su teoría de la integración, “no puede ser comprendida sólo como un estatuto de la organización, que estructura el Estado y que faculta e impone ciertas actividades al mismo, sino, a la vez, como una forma vital de los ciudadanos que participan en la vida del Estado.”<sup>7</sup>

La Constitución pasa a considerarse norma jurídica fundamental no en el sentido de que sea el fundamento de la validez de todo el ordenamiento jurídico, en cuanto regula las condiciones de la creación jurídica, sino en el de que contiene el orden jurídico básico de los diversos sectores de la vida social y política de modo que prefigura un modelo de sociedad.<sup>8</sup> Desde este planteamiento se busca en la Constitución al menos un diseño básico del orden económico, una Constitución económica según los casos o un diseño de la sociedad en su conjunto. Con ello se pretende ver en la Constitución una norma que ya no señala al poder público los límites de lo permitido, sino que le impone también el deber positivo de crear un orden. La Constitución, en otras palabras, se transforma toda ella en programa, y la legislación ya no es el instrumento de una acción política libre dentro de los límites negativos que la Constitución impone, sino que es desarrollo de la Constitución, del programa que la Constitución contiene. La Constitución ya no incorpora sólo la concepción política de lo que el Estado debe ser, sino el programa de lo que debe hacer. También en el terreno político se procede a reinterpretar toda la Constitución como prefiguración de un orden

---

<sup>7</sup> Smend citado por García de Enterría, **Ob. Cit.**, pág. 100.

<sup>8</sup> García de Enterría, **Ob. Cit.**, pág. 97.

cuyo mantenimiento o cuya construcción se ordena.

Ese es el sentido en que se habla con frecuencia de una discrepancia entre Constitución y realidad constitucional no para referirse a las infracciones de un precepto de la Constitución, sino para señalar la ausencia o la escasa entidad de una realidad política que se supone que la Constitución exige. En definitiva, el hecho de no haberse constituido efectivamente en toda su plenitud la realidad política que se pretendía al elaborar la Constitución significaría falta de realización de la Constitución misma, al considerarse ésta no como el orden jurídico que la hace posible al garantizar las libertades de que pueden hacer, sino como la norma que programa su surgimiento y permanencia.

### **1.5. Concepto de ley**

Desde la Revolución francesa el término ley en su acepción técnica se reserva a las normas dictadas con apego a determinado procedimiento emitidas por el órgano de representación popular. Según la Constitución revolucionaria francesa de 1791 los decretos del cuerpo legislativo tienen fuerza de ley y llevan el título y nombre de leyes.

La filosofía jurídica, en el sentido más amplio de este término se ha ocupado desde siempre del concepto de ley como uno de los conceptos claves del derecho, mediante construcciones de naturaleza filosófico-jurídica o filosófico-política, o de teoría general del derecho, edificadas todas ellas con abstracción de lo que pudiera desprenderse de un ordenamiento jurídico en concreto. Hay así una teoría de la ley en Aristóteles o en la filosofía tomista, y una teoría de ley en Rosseau o Kant, esto es, en la teoría jurídica y constitucional que está en la base del Estado moderno. En ella se define la ley, determinando que cualidades han de concurrir en una norma para que pueda recibir tal nombre, por ejemplo si ha de ser general o puede ser particular, si puede tener cualquier objeto o solamente algunos, o se formulan tesis acerca de quien ha de ser el titular de la potestad legislativa, atribuyéndola a la colectividad mismas o a

un determinado órgano. Por ello hay un concepto en Kant que no se ocupa de ningún ordenamiento jurídico en concreto, o lo hay en Kelsen que construye una teoría general del derecho, un sistema de categorías aplicable al análisis de todo ordenamiento.

Como características generales de la ley, se puede decir que son normas de carácter general y abstracto que regulan una serie de supuestos o relaciones indefinidas, conteniendo un efecto jurídico concreto para todos y cada uno de los supuestos a los que la propia ley se refiere; son normas escritas que para tener eficacia deben ser emitidas por el órgano de representación popular (Congreso de la República), promulgadas, publicadas en el boletín diario, gaceta o periódico oficial que existe al efecto (Diario de Centro América), y aprobadas con arreglo al procedimiento formal de elaboración previsto para ello (principio de legalidad). Según la tradición se entendía que un requisito de la ley, para que pueda cumplir su finalidad de ir dirigida al bien común es el de su justicia interna, pero se trata más de una tendencia deseable que de un requisito inexcusable, pues de lo contrario las leyes injustas no serían leyes.

### **1.5.1. La presunción de legitimidad constitucional de la ley**

La ley es expresión de voluntad popular, de ello deriva la consecuencia de que opera en su favor una presunción de legitimidad constitucional, en virtud de la cual sólo procederá declarar su inconstitucionalidad cuando se haya producido una clara e inequívoca colisión con la norma constitucional. Esto quiere decir, que la propia Constitución ha de ser interpretada en términos estrictos y no en una dirección extensiva que amplíe o ignore su contenido, siendo éste el límite para el legislador.

Esta presunción de legitimidad de la ley no significa que se haya de minimizar la eficacia normativa de la Constitución. Una vez determinado el contenido de la norma constitucional, ésta se ha de hacer valer con la mayor eficacia posible, pero esta maximización de la eficacia normativa es compatible con la presunción de legitimidad, que se refiere al proceso previo de determinación de ese contenido para exigir que

esa operación no se haga restringiendo el alcance de la limitación que la Constitución impone a la ley. La misma idea puede expresarse diciendo que para considerar legítima la ley no es preciso que se demuestre que es conforme a la Constitución, sino que basta con que no se demuestre que es contraria.

El fundamento de esta doctrina se encuentra en que la superioridad de la norma Constitucional supone un límite a la eficacia del principio mayoritario propio de la democracia, pero al mismo resultado conduce el criterio funcional: La función de la Corte de Constitucionalidad, que carece del carácter representativo propio del Congreso de la República, exige que su poder de invalidar las leyes aprobadas por ese órgano se circunscriba a los casos en los cuales resulta lesionado aquello que la Constitución protege. De esa misma necesidad deriva, el principio de interpretación de las leyes conforme a la Constitución.

### **1.6. Concepto de reglamento**

Con el término reglamento se alude a las normas jurídicas dictadas por la administración, pero en general por órganos del Estado o del poder público que no ostentan la potestad legislativa. El concepto de reglamento resulta más complejo e impreciso que el de ley pues alude a una pluralidad de formas distintas. Se distinguen de los actos administrativos en que innovan el ordenamiento, introduciendo en él una norma que perdura en el tiempo.

La más importante clasificación de los reglamentos es la que distingue entre reglamentos ejecutivos y reglamentos independientes. Los primeros son aquéllos que se dictan en ejecución de una ley preexistente –función muy amplia que comprende tanto los reglamento que detallan, desarrollan o complementan los preceptos legales-. La característica básica de los reglamentos ejecutivos es que están inmediatamente ligados a una ley, a sus preceptos concretos, o a un conjunto de leyes determinadas a cuyo desarrollo o ejecución se prevé.



Reglamentos independientes son aquéllos que se dictan sin una ley previa a cuyas ejecución se atiende. No son reglamento *contra legem*, prohibidos por el principio de jerarquía normativa, sino los reglamentos que no tienen como finalidad el desarrollo de normas legales previas en la materia de que se trate, que no aparecen como complementarias de una ley, sino que regulan materias de las que no se ha ocupado el legislador o de las que se ha ocupado de manera fragmentada.

## CAPÍTULO II

### 2. Centralización y descentralización

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por la administración pública. La administración pública desde el punto de vista formal se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Organismo Ejecutivo, y desde el punto de vista material como la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, la cual consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.

Para ese objeto el Estado se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio de que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa. Tal organización especial constituye la administración pública, la cual según Gabino Fraga debe entenderse desde el punto de vista formal como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. Con un criterio análogo, algunos autores consideran a la administración, en sentido funcional, como designada a una cierta actividad, y como el conjunto de personas cumpliendo tareas de administración, en su acepción orgánica. Es decir, la administración pública presupone tanto la actividad administrativa que desarrolla el Estado, como el conjunto de órganos que desarrollan dicha actividad.

Los órganos de la administración pública son las unidades entre las que se divide la competencia del Estado en materia administrativa y sus titulares son aquellas personas físicas que forman y exteriorizan la voluntad de éste. Es necesario, entonces,

distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras el primero representa una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta que puede cambiar sin afectar el órgano y que tiene, además de la voluntad que en la esfera de competencia del órgano representa la del Estado, una voluntad dirigida a la satisfacción de sus propios intereses.

Asimismo la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Organismo Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos. Sin embargo la administración pública no es la única función del Ejecutivo, pero la administración es exclusivamente su responsabilidad.

En Guatemala, el Organismo Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República quien es, al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración pública. Así pues, además de la función administrativa, el Organismo Ejecutivo guatemalteco desarrolla funciones de gobierno y de Estado.

En nuestro país, la administración pública por mandato constitucional es descentralizada, por lo que desde el punto de vista legal, debiesen existir tres niveles de administración: el municipal, el regional y el estatal, cada uno con sus respectivas autoridades con poder de decisión y la capacidad para establecer sus políticas fiscales: recaudación y gasto público.

La administración pública, como parte del aparato administrativo se rige por el principio del estado de derecho y en virtud de su actividad se encuentra subordinada al mandato de la norma jurídica. Toda actividad del Estado en materia administrativa es objeto del derecho administrativo, por lo que es preciso establecer su definición.

Calderón define el derecho administrativo (basado en la definición de Manuel María Díez) como “el conjunto de Principios y de Normas de Derecho Público Interno, que regula la organización y actividad de la administración pública, las relaciones que se dan entre la administración y los particulares, las relaciones interorgánicas y su control”<sup>9</sup>.

El derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa para satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad. El poder encargado normalmente de la administración pública es el Ejecutivo, aunque no es el único.

El derecho administrativo regula, salvo algunas variantes:

- La estructura y organización del poder encargado normalmente de la función administrativa;
- Los medios patrimoniales y financieros de que la administración pública necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación;
- El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa;
- La situación de los particulares con respecto a la administración.

El Artículo 224 constitucional precisa que la administración pública estatal será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Conforme al Artículo segundo de la Ley del Organismo Ejecutivo dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse

---

<sup>9</sup> Calderón Morales, Hugo Arnoldo. **Derecho administrativo I**, pág. 36.

las entidades que forman parte de la administración descentralizada.

Los sistemas de organización de la administración pública, conforme a Godínez Bolaños, “son las formas o modos de ordenar o de estructurar las partes que integran el Organismo Ejecutivo y las entidades públicas de la Administración Estatal, con la finalidad de lograr la unidad de la acción, dirección y ejecución, evitar la duplicidad de los esfuerzos y alcanzar económicamente, los fines y cumplir las obligaciones del Estado, señalados en la Constitución Política”<sup>10</sup>.

La organización administrativa se presenta bajo diversas modalidades, pero a los tipos a los que éstas pueden reducirse son fundamentalmente dos: el régimen de centralización y el régimen de descentralización.

El profesor Godínez Bolaños establece que los sistemas de administración pública son la centralización o concentración, desconcentración y descentralización administrativas.

## **2.1. Centralización**

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

Dromi, citado por Hugo Calderón, expresa que en la centralización, el conjunto de competencias administrativas se concentran en uno o más órganos superiores de la administración que reúne las facultades de decisión. Presupone un proceso de

---

<sup>10</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización de la administración pública**, pág. 1.

unificación, de coerción, de elementos que se concentran en torno a un órgano central que absorbe a los órganos locales.

En palabras de Godínez Bolaños: “Este sistema consiste en ordenar a los órganos de la administración estatal, bajo un orden jerárquico rígido. La decisión y la dirección le corresponden al órgano supremo de gobierno, colocado en el primer grado o cúspide de la escala jerárquica. Puede ser denominado de varias formas: Presidente, Premier, Junta de Gobierno, Soberano, etc. Los otros órganos administrativos se encuentran subordinados y cumplen órdenes que siempre emanan del superior, ejecutándolas sin poder deliberar o cuestionarlas y sin tener mayor ámbito de decisión, sobre todo en lo que se refiere a materia de gobierno o política”<sup>11</sup>.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que se acaba de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. Mediante dicha relación se explica cómo se mantiene la unidad del poder administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

Godínez Bolaños considera la jerarquía como un principio jurídico de la administración del Estado, que significa la existencia de un orden legal entre los órganos, unos superiores y otros subordinados, dentro del Organismo Ejecutivo y entidades públicas oficiales (autónomas y descentralizadas).<sup>12</sup>

La relación de jerarquía consiste en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública estatal. Para Gabino Fraga la relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

---

<sup>11</sup> Godínez Bolaños. **Ob. Cit.**, pág. 1.

<sup>12</sup> Véase Godínez Bolaños, Rafael. **Jerarquía y competencia administrativas**, pág. 1.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones. En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolver. De esta manera, aunque sean muy pocas las autoridades con facultad de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades relativas a la administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación.

Además del poder de jerarquía existen en el régimen centralizado otros poderes que se refieren unos a los titulares de los órganos jerarquizados, y otros a los actos que realizan, los cuales según la enumeración de Fraga<sup>13</sup> son los siguientes:

- a) Poder de nombramiento; es la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados. La facultad de nombramiento no está atribuida a todas las autoridades que forman grados en la jerarquía administrativa.
- b) Poder de mando; es la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuidas. Este poder de mando se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que les están subordinados.
- c) Poder de vigilancia; éste se realiza por medio de actos de carácter meramente

---

<sup>13</sup> Véase Fraga. **Ob. Cit.**, págs. 165 y ss.

material que consiste en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general, en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están desempeñando sus funciones.

- d) Poder disciplinario; en éste el Estado hace uso de sus facultades de imperio, pero no idénticamente al poder penal, pues éste supone una relación de dependencia especial que sólo existe mientras dura el servicio, la cual no es necesaria para el ejercicio del poder penal y además la responsabilidad disciplinaria puede coexistir con la penal.
- e) Poder de revisión; es la facultad de suspender, anular o modificar los actos realizados por los empleados inferiores, teniendo como motivo la falta de oportunidad de los propios actos o su ilegalidad.
- f) Poder para la resolución de conflictos de competencia, dentro de la organización centralizada para evitar un desorden o paralización en la administración, se considera que la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.

En Guatemala, el régimen centralizado, constituye la forma principal de la organización administrativa. Su estudio viene a ser el de la organización del Organismo Ejecutivo, en cuyas manos se concentra principalmente la mayor parte de la función administrativa. El Presidente tiene, según la Constitución, un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo. Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado. Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la administración pública. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y



jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

## 2.2. Desconcentración

Calderón Morales estima que “este sistema de organización administrativa debe entenderse como una variante de la centralización, en donde los órganos aún se encuentran subordinados a los propios ministerios de Estado (en Guatemala), en los que se encuentran ciertas facultades de decisión de carácter técnico, cierto patrimonio, en la que no desaparece la jerarquía, pues las políticas son dictadas por el órgano central de la administración”<sup>14</sup>.

Garcini, citado por Calderón en la obra citada anteriormente, considera que la doctrina francesa denomina desconcentración y ofrece como notas conceptuales, en primer lugar la transferencia de competencias de órganos superiores a órganos inferiores, unidos por vínculos jerárquicos, por lo que disminuye la subordinación de los segundos respecto a los primeros, sin que el vínculo se rompa totalmente.

La centralización y la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada. La desconcentración está dentro del cuadro de la centralización, que sólo se distingue por la forma periférica en que desarrolla sus funciones.

Los órganos desconcentrados son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo. Luego pueden desconcentrarse las administraciones estatal y municipal.

El Artículo tres de la Ley del Organismo Ejecutivo establece que las funciones de

---

<sup>14</sup> Calderón Morales. **Ob. Cit.**, pág. 116.

gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicos podrán delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades, cuando el Ejecutivo lo juzgare idóneo para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

La desconcentración es entonces, la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central. En palabras de Calderón Morales "...lo principal de este sistema es que no desaparece la facultad o potestad de mando del órgano central y creo más que de hablar de la autonomía de sus funciones y atribuciones, se puede señalar una independencia relativa en cuanto a funciones de carácter técnico y especialización en la prestación de servicios públicos específicos"<sup>15</sup>.

Podemos entender la desconcentración como aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la posición superior de la misma.

### **2.3. Descentralización**

Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, la cual consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía, siendo el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes

---

<sup>15</sup> Calderón Morales. **Ob. Cit.**, pág. 119.

jerárquicos. A decir de Ortega Hegg el concepto está asociado con una “distribución del poder dentro del propio Estado”.<sup>16</sup>

Aghón define la descentralización “como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales: estatales y municipales en los países federales, y regionales y locales en los países constitucionalmente unitarios”.<sup>17</sup>

En palabras de Iván Finot, “la descentralización política consiste primordialmente en el traslado de decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá de bienes públicos, desde un proceso centralizado hacia procesos democráticos subnacionales. Y es esencial que los sistemas de compensación, que hacen parte los procesos de descentralización, se orienten a apoyar esas decisiones descentralizadas, a fin de que los territorios cuenten tanto con autonomía como con recursos equitativamente distribuidos para encarar sus propias estrategias de desarrollo local”.<sup>18</sup>

Así aparece, una diferencia fundamental entre la descentralización y la centralización, ya que en ésta última todos los órganos que lo integran están ligados por la relación jerárquica que implica una serie de poderes superiores respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores.

De esta manera se entendería que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales o territoriales vienen gozando de un cúmulo de competencias significativo que requiere a su vez, de la disponibilidad oportuna de sus recursos fiscales; se convierte en un aspecto fundamental dadas sus implicaciones en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

---

<sup>16</sup> Ortega Hegg. **Memorias del foro “descentralización y participación ciudadana”**, pág. 27.

<sup>17</sup> Aghón, Gabriel. **Descentralización fiscal. Marco conceptual**, pág. 7.

<sup>18</sup> Finot, Iván. **Descentralización en América Latina: como hacer viable el desarrollo local**, pág. 11.

Descentralización para el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativas, que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Por otra parte debemos explicar que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La autonomía de los órganos descentralizados presupone no estar sujetos a la administración central, esto es, no estar sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propios, a los entes descentralizados es una forma de asegurar en parte esa autonomía, pero hace falta también su autonomía económica consistente en la libre disposición de los bienes que forman su patrimonio propio y en la aprobación y ejecución que hagan de su presupuesto sin injerencia de ninguna autoridad central.

Según Gabino Fraga<sup>19</sup>, la descentralización ha adoptado tres modalidades diferentes, que son:

a. Descentralización por región. Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Esta modalidad de la descentralización se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, y además, desde el punto de vista de la administración, significa la posibilidad de una gestión más eficaz de los servidores públicos, y por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. Los

---

<sup>19</sup> Véase Fraga, **Ob. Cit.**, pág. 199 y ss.

organismos descentralizados por región son aquéllos que atienden y satisfacen las necesidades públicas de una región, como es el municipio.

b. Descentralización por servicio. El Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios que tengan una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su economía. Los organismos descentralizados por servicio son aquéllos que prestan determinados servicios públicos (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Universidad de San Carlos de Guatemala).

c. Descentralización por colaboración. Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notablemente de los otros dos tipos anteriores de descentralización. La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado adquiere mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le presentan problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de la que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. De esta manera, la descentralización por colaboración es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas.

En estos tres tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización, aquel régimen constituye una tendencia de alcances muy variables. Sin embargo, y reconociendo todos los matices que pueden revestir los organismos descentralizados, la doctrina ha tratado de fijar algún carácter esencial común para todos ellos.

Así pues, el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan

de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos característicos del régimen centralizado en el que las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores.

El Dr. Rokaél Cardona señala uno de los puntos decisivos de la descentralización política como lo es la elección de las autoridades a nivel departamental y regional por lo que califica de inexistente en nuestro país tal sistema mientras no se logre la elección de las mismas y la formulación de las políticas en forma participativa.

#### **2.4. Descentralización y desconcentración**

Se distingue la descentralización de la desconcentración, ya que ésta consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están fuera de la relación jerárquica del poder central y los organismos de la segunda están sujetos al poder jerárquico.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

## 2.5. Principios básicos que debe adoptar la descentralización de un país

Existe un conjunto de principios que permiten una mejora en las relaciones entre las autoridades, la población y la gestión de competencias y funciones en el ámbito intermedio, lo que, finalmente, favorece la presencia de niveles de gobierno subnacionales. Estos principios son el de subsidiariedad, la rendición de cuentas, las externalidades y las economías de escala presentes en las actividades de la administración.<sup>20</sup>

- El principio de subsidiariedad se aplica en la asignación de competencias y funciones pues establece que debe darse prioridad a la entidad pública o nivel de gobierno más cercano a la población como el más idóneo para ejercer la competencia o función.
- La rendición de cuentas, a través de la misma, la población es capaz de identificar a los responsables de la gestión de los servicios públicos y de ejercer los mecanismos de control necesarios.
- Las externalidades hacen referencia a la influencia externa, nacional o regional, del ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función.
- La asignación de recursos en el sector público mejora en su eficacia dada la descentralización fiscal pues ésta permite una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, así como la equidad.

Un proceso de descentralización debe conducir a una democratización del Estado al llevar los servicios a los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos,

---

<sup>20</sup> COSUDE. **Descentralización y desarrollo**, pág. 196.

de tal modo que éstos controlen la gestión de sus autoridades y ejerzan una vigilancia ciudadana sobre las acciones de la administración pública, para lo cual la elección directa de las autoridades de los gobiernos subnacionales es fundamental.

### **2.5.1. Principios de descentralización fiscal**

La experiencia internacional enseña que la descentralización fiscal debe basarse en principios claramente establecidos que sirvan como reglas y límites que permitan que la estabilidad macroeconómica se mantenga. Los principios básicos de la descentralización fiscal<sup>21</sup> son los siguientes:

- Competencias claramente definidas. Se debe tener una distribución clara de las funciones entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y de provisión de servicios de cada uno de ellos, así como propiciar e incentivar la rendición de cuentas de los gobernantes.
- Transparencia y predictibilidad. Se debe contar con mecanismos transparentes y predecibles que provean la base de recursos fiscales a los gobiernos subnacionales.
- Neutralidad en la transferencia de los recursos. Se debe establecer un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales con efectos fiscales neutros, es decir, evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto.
- Responsabilidad fiscal. El establecimiento de reglas fiscales que incluyan reglas

---

<sup>21</sup> COSUDE. **Ob. Cit.**, pág. 91.



de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización.

## **2.6. Los beneficios y riesgos de la descentralización**

Una descentralización exitosa puede mejorar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad del sector público, conduciendo a un fortalecimiento del Estado. De esta manera, cada gobierno subnacional puede ajustar mejor sus políticas a la combinación de bienes y servicios que desea la población local. Mediante estos aspectos, se impulsa una mayor eficiencia de las políticas públicas, al permitir un mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales y regionales para identificar problemas, prioridades, de manera rápida y acorde a las situaciones locales.<sup>22</sup>

Respecto a la gestión del Estado, la descentralización puede mejorar la calidad de la información y de las estructuras organizativas, logrando, de esta manera, un aumento en la eficiencia del gasto público. Esto último se da porque los procesos de descentralización promueven un manejo responsable de los funcionarios locales sobre las áreas que gestionan y además, facilita el desarrollo económico de un país, sin necesidad de aumentar la participación del sector público en la actividad económica.

Además, relacionado con lo anterior, entre los beneficios políticos de la descentralización se encuentran el otorgar una mayor estabilidad a la estructuras política en el marco de un gobierno democrático, facilitando la responsabilidad de los gobiernos locales y regionales, junto a un mayor control de los ciudadanos sobre éstos.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> COSUDE, **Ob. Cit.**, pág. 63.

<sup>23</sup> COSUDE, **Ob. Cit.**, pág. 63.

Los procesos de descentralización, en muchos casos han generado las condiciones para el desarrollo subnacional y un incremento de los servicios ofrecidos por el gobierno local, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias.

En el ámbito macroeconómico, uno de los posibles beneficios de la descentralización es que logre mejorar el rendimiento macroeconómico general del sector público haciendo participar más estrechamente al contribuyente en las decisiones de gasto. Puesto que, diversos estudiosos del proceso de descentralización señalan que los ciudadanos son más renuentes a pagar impuestos al gobierno central,<sup>24</sup> con el resultado de que cuando el gasto se descentraliza, el gasto del sector público agregado será menor. También se cree que los acreedores serán más conservadores al prestar a los gobiernos locales que a los gobiernos centrales.

Gabriel Aghón, experto de la CEPAL, indica: “Aún cuando no se reconociera explícitamente ninguna ventaja económica evidente a la descentralización, la libre determinación de las dependencias de menor tamaño puede considerarse un valor en sí”.<sup>25</sup> Este es el mensaje del llamado “principio de subsidiariedad”, que prefiere lo individual a lo colectivo.

En cuanto a los riesgos del proceso de descentralización se encuentra la posible reducción de los servicios públicos, dada la menor capacidad de gestión, por decisiones políticas erróneas o por la excesiva influencia de grupos de interés locales.

Un peligro latente para los gobiernos centrales es que los gobiernos subnacionales se endeuden y no cumplan sus pagos, el cual se ha producido en diversas ocasiones en algunos países latinoamericanos, muy especialmente en los grandes estados federales como Brasil y Argentina.

---

<sup>24</sup> Al respecto se puede consultar la bibliografía utilizada, primordialmente los documentos elaborados por la CEPAL y la GTZ.

<sup>25</sup>Aghón. **Ob. Cit.**, pág. 20.

Otro riesgo frecuente de la descentralización es la aparición de una intensa competencia fiscal para atraer inversiones entre distintas regiones o localidades, ya que puede provocar una carrera hacia niveles impositivos cada vez más bajos, conllevando la pérdida colectiva de los recursos fiscales necesarios.<sup>26</sup>

Por último, la evidencia empírica señala que la descentralización a menudo ensancha la brecha entre las decisiones sobre gasto y recaudación. Lo anterior es posible en caso los gobiernos subnacionales reciban transferencias desde el gobierno central como fuente principal de financiamiento. Tales gobiernos subnacionales podrían excederse en sus gastos si esperan obtener más recursos del fondo común de recursos nacionales, ya sea mediante transferencias discrecionales adicionales o rescates<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Según Bernard Dafflon las consecuencias de una autonomía tributaria subnacional están en que la carga fiscal puede diferir sustancialmente de una jurisdicción a otra, según la visión de su sistema tributario, la combinación de impuestos y aportación del usuario y la progresión de escalas impositivas. COSUDE. **Ob. Cit.**, pág. 99.

<sup>27</sup> Véase Nohlen. **Descentralización política y consolidación democrática.**

## CAPÍTULO III

### **3. El proceso de descentralización en Guatemala y estudio comparativo de otros procesos de descentralización en Latinoamérica: Perú, Colombia, México y Chile.**

#### **3.1. Panorama general**

Los países de Latinoamérica y El Caribe han pasado por profundos cambios políticos y económicos desde la década de los ochenta. Entre ellos, y asociados al retorno de la democracia en el continente, se encuentran la mayor apertura económica, la consolidación de la estabilidad de precios, así como el nuevo análisis del tamaño y de las funciones de las autoridades públicas.

Una de las características más comunes y destacadas de la reforma de Estado ha sido la descentralización fiscal y financiera. La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro.

En la mayoría de países latinoamericanos los factores económicos han tenido prioridad en la determinación del proceso de descentralización. La motivación surge de la búsqueda de más eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, el intento por reducir el gasto, ajustar las finanzas del gobierno central y alentar el autofinanciamiento mediante los gobiernos locales.

De este modo, la descentralización es vista, principalmente, como un instrumento de política económica, un programa de gobierno federal que obedece a etapas de planificación, ejecución y evaluación de acciones. Todo esto conduce a que los planes de descentralización aparezcan después del éxito de la política de estabilización de la economía y pase a ser pieza principal de una reforma de modernización del Estado, como en Perú.

En algunos casos, como en Brasil y México, predominan los factores políticos, y la descentralización nace como una reacción de los gobiernos subnacionales, o como defensa contra los llamados poderes excesivos del gobierno central, en vez de ser conducida por la acción de la política económica.

En este capítulo se analizan tres casos de experiencias internacionales en descentralización: Colombia, México y Chile. En todos los casos existió una fuerte tendencia centralista que se trató de revertir gradualmente, empezando en los 70's, acelerándose el proceso en los 90's. Sin embargo, los esfuerzos de descentralización aún están inconclusos y persisten problemas de asignación e independencia financiera de las regiones o municipalidades. En los países cuyos casos fueron revisados la gran parte del presupuesto de los gobiernos locales se compone de transferencias del gobierno central, la mayor parte de las cuales está condicionada al gasto en ciertos sectores (usualmente educación y salud, por lo demás, las transferencias se destinan a inversión en infraestructura o inversión social). Otro problema importante es la asignación de dichas transferencias, usualmente dirigidas por criterios poblacionales y de pobreza, descuidan o dan poco peso a criterios de eficiencia de gasto.

Pueden apreciarse algunas tendencias significativas en un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo sobre los procesos de descentralización fiscal<sup>28</sup>, en el que se toma como indicador de la misma al porcentaje total del gasto de los gobiernos subnacionales sobre el total del gasto público nacional.

### **3.2. El proceso de descentralización guatemalteco**

Entre las décadas de 1960 y 1980, es posible identificar una etapa en la que el reordenamiento espacial y la regionalización aparecían como las ideas centrales para mejorar la eficiencia de la administración pública y la asignación de recursos, y corregir

---

<sup>28</sup> Jordana, Jacint. **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional**, pág. 32.

los desequilibrios espaciales del desarrollo.

La Constitución de 1965 contemplaba el aporte del gobierno central a los municipios pero de tal forma que podía ser fácilmente evadido, debido a que el Artículo 237 indicaba que el Organismo Ejecutivo destinaría anualmente un porcentaje del presupuesto estatal para que en forma planificada se invierta en la satisfacción de las necesidades del municipio. Por lo que tal obligación era inexigible y sujeta a la discrecionalidad del gobierno central, que actuaba de acuerdo a intereses partidistas para favorecer determinada administración municipal y perjudicar a otra.

El interés por el desarrollo del municipio y su consiguiente mejoramiento técnico y financiero, por la regionalización y la descentralización renació durante la apertura política y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1984. Así, en el texto constitucional aparecen el aporte financiero obligatorio a las municipalidades, la descentralización económica y administrativa para lograr el desarrollo regional del país, la regionalización con criterios económicos, sociales y culturales, la descentralización del sistema educativo y la participación comunitaria en los servicios de salud pública.

En 1987 se emitió la Ley Preliminar de Regionalización, la cual era parte importante del Sistema de Consejos de Desarrollo que la administración demócrata cristiana estaba impulsando y base del proceso de regionalización y descentralización del país. Existieron serias dificultades para lograr consenso entre los técnicos de SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación), consultores, delegados de los ministerios y los representantes del Ejército, por lo que se optó por agrupar varios departamentos y producir ocho regiones que carecían de los criterios económicos, sociales y culturales que la propia Constitución exigía. Resulta obvio que prevaleció el interés militar y las políticas de modernización del Estado fueron afectadas por la lógica contrainsurgente, convirtiendo la regionalización en un mero control territorial por parte del ejército.

La Ley de Consejos de Desarrollo emitida en 1987 amplía la participación social

en la fiscalización del gasto público. El Sistema de Consejos de Desarrollo estaba integrado por cinco niveles, a saber: nacional, regionales, departamentales, municipales y locales (estos últimos fueron declarados inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad en 1987). Éste contemplaba una pluralidad de dependencias estatales y organizaciones sociales, dando como resultado que su funcionamiento fuese inconsistente y que la participación efectiva fuese complicada; algunos partidos políticos y organizaciones sindicales se negaron a acreditar representantes ante el Sistema de Consejos de Desarrollo debido a la desconfianza inicial hacia el presunto propósito de la administración demócrata cristiana de perpetuarse en el poder. Sumado a lo anterior surgieron problemas económicos: el aumento de la inflación, de carácter político: dos golpes de Estado frustrados; sociales: huelga tributaria empresarial en 1988 y primordialmente la falta de interés y voluntad política del gobierno de Serrano Elías.

En 1992 se deroga el Decreto Ley 97-84 por la actual regulación del Impuesto al Valor Agregado –IVA- contenida en el Decreto 27-92, la misma constituye una fuente de financiamiento pero se puede observar el criterio centralista de su distribución. La tasa del impuesto es del 12%, de la cual se asigna un 3.5% de lo recaudado al financiamiento de la paz y el desarrollo, distribuido así: 1.5% para las municipalidades, 1% para los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Regionales de Desarrollo, y 1% para los fondos de paz, mientras existan. Otro 1.5% de lo recaudado se destina al financiamiento de gastos sociales distribuidos así: 0.5% en programas y proyectos de seguridad alimenticia; 0.5% para los programas y proyectos de educación primaria y técnica; y 0.5% para programas y proyectos de seguridad ciudadana y derechos humanos. Del 1.5% que se entrega a las municipalidades, éstas podrán destinar hasta un 25% de la asignación para gastos de funcionamiento y el pago de prestaciones y jubilaciones, y el 75% restante debe destinarse exclusivamente a inversión, sin poder pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que le correspondería percibir por este concepto con posterioridad a su período constitucional.

Es a partir de 1994, durante el gobierno de De León Carpio se logra una

reactivación parcial del Sistema de Consejos por medio de la dotación de fondos para inversión, siendo sólo algunos consejos departamentales los que reinician su funcionamiento, dependiendo en gran medida de la habilidad de algunos gobernadores, de la iniciativa y presión de los alcaldes y de la capacidad del equipo técnico de los municipios y de los consejos para concretar las obras propuestas por los miembros de las localidades.

En cuanto a la descentralización fiscal, en 1994 se inició el traslado de la administración del Impuesto Único Sobre Inmuebles –IUSI- a las municipalidades. El impuesto puede ser recaudado por la Superintendencia de Administración Tributaria o por las municipalidades, cuando éstas cuenten con capacidad técnica y administrativa. Las municipalidades únicamente pueden invertir estos recursos en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo (70% como mínimo); y a gastos administrativos de funcionamiento (hasta un máximo del 30%).

Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el gobierno de Guatemala se compromete a descentralizar. En este sentido, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Acuerdo Sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y en menor medida, el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, contienen compromisos dirigidos a descentralizar el Estado. La concepción de la descentralización que se enmarca en los Acuerdos de Paz, se puede apreciar según Raúl Rosende<sup>29</sup> en cinco grandes dimensiones:

- La reforma integral del Estado.
- La apertura de espacios de participación, con énfasis especial en las formas tradicionales y en los usos y costumbres.

---

<sup>29</sup> Galvez Borrel, Victor et. al. **Participación social y poder local en Guatemala**, pág. 57.



- El fortalecimiento de los municipios. Esta dimensión abarca diversos compromisos entre los que destacan: el nombramiento de los alcaldes auxiliares, tomando en cuenta las propuestas de los vecinos en cabildo abierto; la ejecución de un programa de capacitación municipal, enfatizando la formación de personal municipal especializado; y el fortalecimiento de las capacidades de los municipios de cumplir con sus atribuciones en la recaudación de fondos.
- El fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, lo cual incluye la ampliación del espectro de sectores sociales participantes, el restablecimiento de los consejos locales, y la provisión del debido financiamiento para el funcionamiento. Asimismo, propiciar que el Sistema de Consejos de Desarrollo, contribuya a la definición y seguimiento de la política fiscal en el marco de las políticas de desarrollo.
- La descentralización de los servicios de educación y salud.

La administración de Alfonso Portillo creó la Comisión Presidencial para la Descentralización –COMODES- y por otro lado promovió iniciativas de ley emanadas de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- y de la COMODES, las cuales fueron presentadas con el objetivo de cumplir con el compromiso de los Acuerdos de Paz para impulsar una regionalización con criterios culturales y geográficos.

Las nuevas leyes de descentralización, en su mayoría aprobadas en el período eferregista, crean instituciones novedosas sobre todo en el Código Municipal como la designación de los alcaldes auxiliares por el Alcalde de una lista propuesta por la comunidad, las consultas municipales. Se incluyen normas que aumentan los ingresos municipales como la regularización de las transferencias económicas desde el Organismo Ejecutivo (en forma bimestral) y se asegura la transparencia de las mismas por medio de una comisión en la que se encuentra a la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes Indígenas –AGAI- .

En la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se regula el Sistema de Consejos de Desarrollo, consagrándose como un instrumento de participación desde lo local a lo nacional, cuyo principal objetivo es lograr la planificación democrática del Desarrollo. Lamentablemente hasta el año dos mil cinco el Sistema de Consejos se constituye sólo como un instrumento de coordinación interinstitucional, en los cuales se discutían obras de inversión y no estrategias de desarrollo. El Consejo Nacional fue conformado a finales del año dos mil cinco. La instalación del CONADUR se realizó el 27 de febrero del año 2006. En la primera reunión ordinaria (7 de junio de 2006) se logró designar las Comisiones de Trabajo, ordenadas por la Ley para la elaboración de políticas de desarrollo, las cuales son las siguientes:

- De la Mujer;
- Política de la Niñez y Adolescencia;
- Descentralización y Gestión Territorial;
- Análisis Presupuestario;
- Interculturalidad.

Sin embargo, actualmente falta coordinación en el marco legal de la descentralización: la descentralización de competencias contenida en la Ley General de Descentralización es incompatible con la Ley del Organismo Ejecutivo y con otras leyes administrativas del país. Las reformas al Código Municipal y a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural serán poco operativas si no se modifica en general al Estado guatemalteco. Por otra parte, en la medida en que coexistan los fondos y programas sociales (los cuales cuentan con un mayor presupuesto y autonomía para ejecutarlo, sin mayor fiscalización en su ejecución, y sin obligación de integrarse a sistemas de evaluación y control), el impacto del municipio y de los Consejos de Desarrollo en el desarrollo del país se minimiza.

### **3.3. Procesos de descentralización en Latinoamérica**

#### **3.3.1. El caso peruano**

##### **3.3.1.1. Antecedentes de la descentralización**

A partir de un análisis histórico se constata la debilidad de la descentralización del Estado que ha acompañado al Perú desde la República, dado que no ha sido común la existencia de una instancia de gobierno en el nivel intermedio sino, más bien, han estado presentes instancias departamentales desconcentradas del Organismo Ejecutivo.

Durante la vigencia de la Constitución Política de 1979 se reinstauraron las autonomías locales y se introdujeron las regiones en el nivel intermedio (1980-1992). El proceso no logró consolidarse dado que las regiones fueron creadas desde el Estado en un proceso uniforme; la mayoría de los miembros de los órganos regionales no fueron elegidos de manera directa. Las asambleas, no tuvieron competencia regional propia sino delegada, el proceso de transferencia fue muy rápido y se reconoció a las regiones una mínima autonomía financiera.

En el nivel local, las municipalidades recobraron elementos de su autonomía política como la elección directa, si bien en el ámbito financiero aún mantienen una limitada autonomía. En el año 1984 se dicta la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853, actualmente vigente.

En el período 1992-2000, se reestructura el poder Ejecutivo suprimiéndose las regiones, y creándose los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), se aprueba la Carta Magna de 1993 y se modifica la actual Ley Orgánica de Municipalidades a través de una Ley de Tributación Municipal. Si bien la Constitución de 1993 establecía las normas de descentralización debiendo elegirse las autoridades regionales a más tardar en 1995, recién en 1998 se dio la Ley Marco de

Descentralización, la que no da inicio a un proceso de regionalización sino que estableció la organización territorial departamental del país.

Las características más importantes que estableció la Ley Marco de Descentralización con relación a los CTARs fueron: una clara dependencia del Ministerio de la Presidencia, el establecimiento de funciones generales, la designación del Presidente Ejecutivo y el Secretario Técnico del CTAR corre a cargo del presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de la Presidencia, y por último el hecho de que cada CTAR constituye un pliego presupuestal dentro del Sector del Ministerio de la Presidencia.

Todas estas características muestran a los Consejos Transitorios de Administración Regional como instancias desconcentradas del gobierno nacional y no como gobiernos regionales. La reforma constitucional del Capítulo XIV del Título IV, dada en el 2002, sobre descentralización, plantea un proceso flexible y gradual, definiendo como elementos esenciales del proceso de descentralización tanto la gradualidad como la sustentación técnica de la transferencia de las materias de competencia, las funciones y los recursos hacia los gobiernos subnacionales.

La reforma constitucional constituye en el nivel intermedio un gobierno regional al que le otorga autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; así como una estructura de gobierno: Consejo Regional, un Presidente y un Consejo de Coordinación Regional. Del mismo modo se reconoce autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos locales; y una estructura de gobierno: Consejo Municipal y Alcaldía.

A pesar que la Constitución vigente establece que existen tres niveles de gobierno, la última década se ha caracterizado por una re-centralización del Estado, que ha determinado una estructura institucional en la cual existe un nivel nacional excesivamente grande que reúne demasiadas responsabilidades y un nivel local que posee una limitada gestión de recursos.

Las relaciones fiscales permiten observar cierto grado de descentralización, sobretodo entre el nivel central y el local. Aunque existen varias fuentes de ingresos en las municipalidades, los gobiernos locales están caracterizados por presentar dificultades en su estructura financiera: una escasa capacidad tributaria producto de la pobreza inherente al país, y una dependencia excesiva de las transferencias del gobierno central.

### **3.3.1.2. El proceso de descentralización peruano y las finanzas públicas**

El proceso de descentralización, aprobado por la Ley N° 27683 – Ley de Elecciones Regionales publicada el 15 de marzo de 1999 por el Congreso de la República-, se realizará por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a los criterios que permitan una adecuada asignación de competencias, acompañada de la transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales dentro de una manejo agregado fiscalmente responsable<sup>30</sup>.

La Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (LOBD), aprobada el 26 de junio de dos mil dos, fue trabajada coordinadamente entre el Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República. Ésta contempla cuatro componentes fundamentales: las competencias de los gobiernos regionales, las etapas del proceso, los recursos para su viabilidad y la institución rectora del proceso.

Un primer paso para organizar este proceso es establecer una distribución clara de las competencias entre los niveles de gobierno nacional, regional y local, con el fin de determinar la transferencia necesaria de recursos a los nuevos gobiernos regionales, de tal modo que se establezca un programa ordenado de transferencia de servicios y competencias del gobierno central a los gobiernos locales con efectos fiscales neutros.

---

<sup>30</sup> Véase Nohlen. **Descentralización política y consolidación democrática Europa-América del Sur**, pág. 124 yss.

Respecto a las etapas del proceso, la LOBD establece que el proceso sea gradual y se desarrollará en cinco etapas, las cuales serían:

- Una primera etapa, de junio a diciembre del 2002, en la cual se debatirán y aprobarán las leyes pertinentes.
- Instalación y organización de los gobiernos regionales.
- Transferencia y recepción de competencias sectoriales.
- Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud.
- Consolidación del Proceso de Regionalización.

Con relación a los recursos necesarios para su viabilidad, el proceso de descentralización nos obliga a extender la concepción de política fiscal a los niveles de gobierno nacional, regional y local, por lo que resulta necesario establecer principios fiscales básicos, mencionados en el capítulo anterior, que constituyan el marco legal para una descentralización fiscalmente responsable. En este sentido, la descentralización deberá producirse teniendo como marco general las reglas macro fiscales contenidas en la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal y el Programa Económico expuesto en el Marco Multianual, para evitar desequilibrios fiscales que se han observado en experiencias similares. El proceso no contempla gastos adicionales a los actualmente existentes, debido a que la Ley de Presupuesto establecerá una nueva distribución de los recursos existentes, más no un incremento en el gasto.

Como mecanismo de asignación de recursos, se ha diseñado un presupuesto y un planeamiento participativo para promover la construcción de un arreglo institucional que permita a los ciudadanos intervenir en la creación de las políticas públicas y en las demás decisiones de gobierno que tengan importancia para el futuro de su comunidad.

Asimismo, las normas y procedimientos de los actuales sistemas de gestión administrativa, así como las herramientas de gestión administrativa financiera, son regulados por el gobierno nacional y serán de observancia obligatoria por el gobierno nacional, regional y local. Los órganos rectores de los Sistemas Administrativos son:

Presupuesto, Tesorería, Contaduría, Crédito, Contraloría y el de Inversiones, los cuales impartirán las orientaciones técnicas y directivas que sean necesarias sobre sus respectivas competencias.

Por último, la LOBD crea el Consejo Nacional de Descentralización como institución rectora del proceso. Sus funciones son: proveer apoyo técnico para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales y locales, realizar el monitoreo y seguimiento del proceso de transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos subnacionales, entre otras.

### **3.3.2. El caso colombiano**

Al igual que Guatemala, Colombia ha tenido una larga tradición centralista que concentraba las facultades políticas, administrativas y la provisión de servicios en el gobierno nacional.

Históricamente este comportamiento apareció por la necesidad de lograr estabilidad en un contexto de graves crisis políticas, conflictos regionales y problemas de integración nacional. Sin embargo, lograda la estabilidad el costo a pagar fue la ineficiencia en la provisión de servicios. Así, Colombia intentó en varias oportunidades descentralizar las funciones del Estado<sup>31</sup>.

Es con la Constitución de 1991 que se da un nuevo impulso a este proceso, en parte motivado por la situación de violencia en Colombia, pues el fortalecimiento de los gobiernos locales favorecía la presencia del Estado y el apoyo local a la democracia.

A partir de entonces se han venido entregando recursos, facultades políticas y responsabilidades de provisión de servicios a los gobiernos departamentales y municipales. La experiencia ha tenido éxitos y errores que pueden ser valiosas

---

<sup>31</sup> Véase **Descentralización política y consolidación democrática Europa-América del Sur**.

orientaciones para dirigir el proceso de descentralización guatemalteco en curso.

Hasta antes de 1991, los intentos de descentralizar se basaron meramente en compartir recursos del Impuesto al Valor Agregado (IVA, equivalente al IGV peruano), sin embargo el control del poder central todavía era importante y no se logró fortalecer efectivamente los gobiernos locales.

Con la nueva Constitución colombiana (1991) se ampliaron las facultades de los gobiernos locales, otorgando mayor autonomía política, administrativa y fiscal. Para ello, se amplió la participación de los gobiernos locales en los ingresos tributarios. En la actualidad la participación no es sobre el IVA solamente, sino sobre todos los ingresos corrientes (impuestos a la renta, de aduanas e IVA)<sup>32</sup>.

En este nuevo esquema el gobierno central tiene responsabilidad sobre la estabilización y la distribución de recursos, en tanto los gobiernos subnacionales son responsables de la asignación de dichos recursos y de la provisión de servicios como educación y salud. Los servicios están en las manos de los departamentos, salvo para los municipios más grandes que pueden tomar dichas responsabilidades. Para salvar la posibilidad de carencias institucionales o técnicas el gobierno no entrega estas responsabilidades automáticamente; primero se debe pasar por un proceso de acreditación que busca determinar si el Departamento o Municipio está en capacidad de asumir dichas responsabilidades. Esta acreditación requiere:

- Un sistema funcional de información;
- Plan de desarrollo para cada sector sobre el cual se asumen responsabilidades;
- Aprobación de reglas y procesos para la distribución del presupuesto;
- Plan de contingencia;
- Acuerdo con los ministros de los sectores respectivos.

Sin embargo, la realidad ha hecho que el rol departamental sea limitado, en tanto

---

<sup>32</sup> **Boletín de transparencia fiscal.** Informe especial, pág. 50.



las instituciones municipales están más arraigadas (sus autoridades se nombran por elecciones desde 1986, en comparación a las departamentales que recién son elegidas desde 1991).

Entre los problemas que enfrentó la descentralización en Colombia está la presencia de incentivos incorrectos, los cuales no favorecen la eficiencia del gasto en los gobiernos locales. En especial se argumenta que las transferencias reducen el incentivo a incrementar la recaudación de recursos propios de los gobiernos locales.

Si bien las transferencias han sido crecientes a lo largo del proceso en Colombia, el haber asignado estos recursos antes que las funciones a descentralizar y de asegurar la institucionalidad de los gobiernos que recibían funciones, generó desperdicio de recursos y mala calidad de gasto en algunos casos. La mayoría de las transferencias en Colombia tienen destinos específicos (porcentajes fijos de gasto en ciertos sectores) por lo que la discrecionalidad de los gobiernos locales se ve restringida.

Esto es particularmente importante en tanto existen necesidades de gasto que cambian en el tiempo, incluso dentro de un mismo sector (por ejemplo, no es lo mismo la inversión inicial en escuelas que los requerimientos de ampliación o implementación futura de las mismas) mientras que los criterios de asignación permanecen constantes.

En realidad, conforme se incrementaban las funciones de los gobiernos locales, mayor era su dependencia de transferencias del Gobierno Central. Sin embargo, este control permitió que la mayoría de incrementos en las transferencias fueran al rubro inversión local (1,4% del PIB).

Otro problema importante radica en que los criterios de distribución no dan mucho peso a criterios de eficiencia (fiscal y administrativa) y a los resultados en incrementos del nivel de vida. Aunado esto, los municipios más pequeños reciben

asignaciones extras que generan un incentivo a la atomización y al desperdicio de recursos.

El otro riesgo es el del déficit excesivo, que lleve a un incremento de la deuda y a la necesidad de rescate de parte del gobierno central. Fue una constante el hecho que al relajarse los controles se incrementaban los déficit y por tanto la deuda (básicamente con acreedores internos, pues los créditos externos fueron muy estrictamente controlados). Sólo una combinación de restricciones de oferta y de demanda parece haber sido efectiva, aunque siempre existe el riesgo moral de que el Estado se vea obligado a rescatar a algún departamento o municipio. Por el lado de la demanda Colombia ha instaurado un esquema “semáforo” para la aprobación de créditos:

- Verde: Menos del 40%. No hay restricciones para el préstamo.
- Amarillo: Entre 40 y 60%. Préstamo sólo con la aprobación del Ministerio de Finanzas, después de la revisión de las proyecciones del servicio de deuda.
- Rojo: Más que el 60% o stock de deuda mayor al 80% de los ingresos corrientes. No préstamos. A menos que el gobierno territorial esté de acuerdo con un plan de ajuste.

A estas condiciones se agregan restricciones de oferta reguladas por la Superintendencia de Banca de Colombia:

- Segundos préstamos deben ser aprobados por el consorcio de bancos, aún cuando el gobierno municipal o departamental obtenga una calificación verde.
- Todo crédito a municipios en rojo debe ser garantizado totalmente. Esto incrementa el costo del crédito y desalienta el sobreendeudamiento.

Sin embargo, la importancia de estos problemas debe ser correctamente valorada; también se debe reconocer la mejora en la eficiencia del sector público en general y las perspectivas de mayores progresos. No obstante, para lograr esto el principal problema es la modificación del sistema de incentivos para permitir una movilización de recursos más eficiente.

### **3.3.4 El caso mexicano**

El principio del federalismo en México data desde su primera Constitución (1824), en la que se adopta el régimen Federal como respuesta a diversas tendencias separatistas en su territorio, el cual no prevaleció por mucho tiempo, sin embargo, debido a la permanente lucha armada entre centralistas y federalistas (monarquía y república).

Posteriormente, a inicios del siglo XX, es promulgada la tercera Constitución del País (1917), la cual continúa vigente. En ésta se mantuvo el Régimen Federal bajo la figura de República representativa, democrática y federal, la cual en la actualidad está conformada por 31 estados libres y soberanos, que a su vez se han conformado por 400 municipios libres, de conformidad a la Constitución particular de cada estado.<sup>33</sup>

El federalismo mexicano tuvo una dinámica centralizadora, paradójicamente, debido a las modalidades que se imprimieron a la acción política y económica sobre todo en el siglo XX, que favoreció al crecimiento económico y al desarrollo social, en medio de una prolongada estabilidad, pero también dejando relegados el fortalecimiento y desarrollo locales. La creciente centralización fue neutralizando la capacidad gubernativa y de respuesta de las entidades y de los municipios.

En la década de los ochenta se dieron los primeros pasos para profundizar el

---

<sup>33</sup> Pérez Torres, Javier; González Hernández, Ignacio. **La Descentralización fiscal en México**, pág. 6.

proceso de descentralización en México, bajo un contexto altamente politizado. Esto tuvo lugar a mediados de la década, coincidiendo con el momento en que en algunos estados federados, los candidatos de partidos de la oposición (PAN, PAR) empezaron a lograr algunas victorias en las elecciones para alcaldes y gobernadores. En 1984, el presidente De la Madrid instituyó el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, con el objetivo de desconcentrar la administración federal, con la creación de centros regionales. Sin embargo, es en el período comprendido entre los años 1989 y 1993 en que el gobierno mexicano decide profundizar la reforma del Estado de manera significativa, cobrando real trascendencia y dimensión.

Esto se logró mediante el impulso de un programa de desarrollo y lucha contra la pobreza a nivel nacional, PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), el cual financiaba y gestionaba directamente, aunque no definía objetivos concretos, sino que estimulaba a los entes y comunidades locales a que definieran sus prioridades mediante acuerdos locales de solidaridad.

La descentralización fiscal fue uno de los programas de la reforma que, sin embargo, no constituyó un tema importante debido a que por un lado se iniciaba la descentralización del gasto federal en educación hacia los estados, pero por otro, la administración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se centralizaba.<sup>34</sup>

Por otra parte, en este período, el mayor avance de la descentralización en términos de políticas públicas se manifestó claramente en 1992, con la transferencia completa del área de la educación básica a los estados, por parte del gobierno federal. Posteriormente, a partir de 1994, la iniciativa Nuevo Federalismo contempló un conjunto de acciones más decididas en materia de descentralización. Al respecto, se realizaron importantes traslados de competencias y recursos en las áreas de la salud, la lucha contra la pobreza, el desarrollo social, la educación, en la agricultura, el medio ambiente, los transportes, entre otros sectores. Por un lado, se dice que estas

---

<sup>34</sup> Pérez Torres, Javier; González Hernández, Ignacio. **Ob. Cit.**, pág. 10.

transferencias produjeron que en un corto período de tiempo se duplicaran o triplicaran los recursos financieros y humanos que gestionaban a los estados, impulsando el desarrollo de sus estructuras organizativas y su capacidad para la formulación de políticas. Por otro lado, opiniones divergentes han señalado que este traslado de funciones operativas no ha significado que haya crecido en forma significativa su capacidad para tomar decisiones, puesto que los recursos que recibieron los gobiernos federales son insuficientes para afrontar el conjunto de nuevas responsabilidades.

El proceso de descentralización en México cobró fuerza a partir del año 1972 con la creación del Sistema de Coordinación Fiscal, a pesar de que ya desde la Constitución de 1917 se posibilitó la existencia de contribuciones federales. Con la formalización de este sistema se suceden reuniones anuales de los funcionarios fiscales de los estados.

Así, en 1980, entra en vigor la denominada Reforma Fiscal que dio una estructura definida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante la Ley de Coordinación Fiscal. Dentro de este sistema fueron creados otros mecanismos de coordinación de las políticas públicas como son: el Sistema de Distribución de Participaciones Federales a estados y municipios y la Colaboración Administrativa de los estados a la Federación en materia fiscal federal.

El sistema se basa fundamentalmente, desde sus inicios, en un procedimiento centralizado de recaudación, con impuestos generales definidos por el gobierno federal, y una redistribución posterior a los estados de un porcentaje fijo de los ingresos recaudados. De esta manera, el funcionamiento del nuevo sistema tenía como objeto poner fin a la descoordinación y a la debilidad de recaudación fiscal de los gobiernos subnacionales. Según esta Ley, los estados podían adherirse al sistema de manera voluntaria (según la Constitución mexicana, estos tenían soberanía respecto al tema impositivo) mediante la firma de un convenio de adhesión con el gobierno central. El mecanismo de adhesión era el siguiente: los estados ingresaban en el sistema fiscal federal, percibiendo la recaudación de las contribuciones federales, pero dejaban de

recaudar por su cuenta. Todos los estados entraron al sistema. El gobierno federal ofreció a los estados un porcentaje fijo de todos los ingresos impositivos, incluyendo los beneficios de la venta de petróleo y minería (llamada la recaudación federal participable).

Esto se mantiene durante la década de los ochenta, pero posteriormente durante los años noventa se establecieron diversos fondos, cada uno con un criterio de distribución distinto. El fondo más importante en volumen de recursos es el Fondo General de Participaciones, que inicialmente ascendió a un 13% de la recaudación global, creciendo hasta un 20% en la actualidad. Además, también se creó un fondo más pequeño para el desarrollo municipal, el Fondo de Fomento Municipal.

Cabe señalar que el criterio de distribución del fondo general entre los estados fue el siguiente: un porcentaje (45,17%) ajustado a la población, otro porcentaje igual se ajusta al esfuerzo fiscal de cada estado y el 9,66% restante se distribuye en relación inversa a la contribución fiscal. Además, los municipios deben recibir por lo menos un 20% de este fondo según la Ley de Coordinación Fiscal.

Las políticas descentralizadoras en México fueron aumentando en los años noventa, con énfasis en el campo social. Las nuevas áreas descentralizadas se financiaron en sus primeros años mediante convenios puntuales, que reflejaban decisiones ad-hoc, lo cual generaba una fuerte inestabilidad y dificultades de previsión. Hacia la mitad de esa década también se desarrolla en el país un Programa Nacional de Solidaridad, con el cual se reformó el instrumento financiero de las nuevas políticas de descentralización, y en 1998 se establecieron un conjunto de cinco fondos distintos, orientados a diferentes sectores como: educación, salud, infraestructura social, municipios, aportaciones múltiples), con distintas distribuciones.

Los fondos más importantes en volumen son los de educación y salud; el primero tiene como base de cálculo el gasto histórico y la valoración de los recursos existentes.

Debido al conjunto de los fondos transferidos, durante los últimos años de los noventa el volumen de gasto descentralizado se ha elevado significativamente, considerando que México tiene una tradición centralista (sobretudo durante la mayor parte del siglo XX).

El caso mexicano es un ejemplo de la tradición centralista, marcada por las tendencias políticas. Así se demuestra que hasta antes de los años noventa, el nivel de centralismo en el gasto e ingresos públicos era elevado, mientras que con la apertura democrática cobró importancia la descentralización mexicana. Los presidentes del PRI intentaron utilizar la descentralización como una muestra del proceso de democratización del país, para evitar que fuera cuestionada su hegemonía en el gobierno federal. Por otro lado, debido al malestar generado por el crecimiento económico de la década pasada con desigualdades sociales y el aumento de la pobreza, la descentralización fue utilizada para trasladar parte de la presión social a los gobiernos locales, en un contexto de reducidos recursos estatales para hacer frente a estos problemas.

#### **3.3.4. El caso chileno**

El caso chileno agrupa una serie de características particulares en el esquema de financiamiento de los gobiernos regionales, con respecto a las experiencias latinoamericanas revisadas hasta ahora. Es de notar, por ejemplo, que la proporción de los ingresos tributarios de los gobiernos locales chilenos es mucho mayor que en otros países de la región. Sin embargo, en común con el resto de países se mantiene un esquema de descentralización limitado básicamente a decisiones administrativas y con alta dependencia de las transferencias del Gobierno Central.

En Chile existen dos niveles de gobiernos locales: los gobiernos regionales y los municipios. En general la institucionalidad de los municipios está mejor establecida en tanto sus autoridades son elegidas mediante elección universal. Los gobiernos

regionales, en cambio, no cuentan con elecciones. Se componen de un Intendente (órgano ejecutivo) y un Consejo Regional; el Intendente es elegido por el Poder Ejecutivo, mientras que el Consejo es elegido por los alcaldes entre candidatos propuestos por los partidos políticos.

El gobierno regional cuenta con varias funciones, muchas de ellas superpuestas a las de otros organismos del Estado, pero su función básica es la de asignar recursos, ya que decide entre una cartera de proyectos (presentados por ministerios, municipalidades y proveedores de servicios públicos como salud y educación) cuál será ejecutado.

Sin embargo, la evaluación técnica está en manos de otros organismos: ministerios asociados al sector respectivo o de los Secretarios Regionales de Planificación y Coordinación en el caso de proyectos de inversión. Por otra parte, la ejecución de los proyectos tampoco está en manos de los gobiernos regionales.

En el caso de las funciones asignadas por ley, pero compartidas con otros organismos del ámbito nacional, las escasas competencias y recursos de los Gobiernos Regionales impiden la ejecución de las mismas. Estas incluyen entre otras el fomento de la actividad productiva, de la investigación y la cultura, del turismo, asesoría para municipios, entre otras.

En Chile existe más bien una descentralización administrativa y una descentralización política en menor grado, sin embargo en materia fiscal no se pueden observar cambios significativos.

La fuente de financiamiento principal de los gobiernos regionales es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual está integrado por transferencias del gobierno central que sostienen a estos entes, dado que los ingresos propios son pequeños. Además de este fondo, los gobiernos regionales tienen capacidad de decisión sobre fondos comprometidos en Convenios de Programación y las Inversiones



Sectoriales de Asignación Regional (ISAR) y las Inversiones Regionales de Asignación Local (IRAL)<sup>35</sup>.

Los ingresos propios provienen fundamentalmente por cobro de servicios prestados y permisos y concesiones de bienes de su pertenencia. Además, lo que provenga de donaciones, herencias y legados. El FNDR es una transferencia semi-condicionada para inversiones públicas, el cual tiene un carácter compensatorio entre regiones. Además éste es distribuido en dos partes: una primera de carácter compensatorio (cerca del 75% del total) distribuida con criterios socioeconómicos y en menor medida por eficiencia y situaciones de emergencia (5% del total en cada caso). El resto del FNDR son provisiones para diferentes programas (eficiencia y emergencia, patentes mineras, infraestructura educacional, electrificación rural y ley de drogas) siendo distribuido con criterios diferentes.

Los Convenios de Programación existen desde 1996 y son proyectos cofinanciados (usando recursos del FNDR) con uno o más ministerios; estos últimos proponen un grupo de proyectos entre los cuales el gobierno regional decide la ejecución. La desventaja de este esquema es su inherente inestabilidad pues los aportes ministeriales deben ser ratificados anualmente.

Las ISAR son parte de los recursos de inversión de los ministerios o servicios respectivos que se destinan para aprobación de los gobiernos regionales. Sin embargo la cartera de proyectos es limitada y comparte todos los problemas que se mencionaron anteriormente.

Las IRAL son fondos asignados regionalmente. El Gobierno Regional tiene libertad para asignarlos entre los diferentes municipios, mientras que éstos deciden cómo se invierten dichos recursos.

---

<sup>35</sup> Valenzuela Barros, Juan Pablo. **Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile**, pág. 17.

En el caso de los gobiernos municipales, éstos cuentan con elecciones desde 1992, lo cual les concede un mayor contacto y responsabilidad con la ciudadanía. El proceso de descentralización en este caso se aceleró en los 80's con la transferencia de los servicios de educación y la mayoría de los servicios de salud primaria. Además, se les hizo partícipes de la política social a través de su decisión en la focalización de subsidios monetarios.

El financiamiento de los gobiernos locales proviene de ingresos propios, el Fondo Común Municipal (FCM), transferencias e ingresos tales como la venta de activos, recuperación de préstamos y otros. La particularidad de Chile es la mayor importancia de los ingresos propios en comparación con Latinoamérica (aunque aún baja en comparación con países desarrollados) y el mecanismo de transferencias del FCM, el cual es único en Latinoamérica.

Los ingresos propios son básicamente el Impuesto Territorial (como el Impuesto Único Sobre Inmuebles, IUSI, en Guatemala), las Patentes Comerciales, los Permisos de Circulación (Impuesto sobre Circulación de Vehículos), los derechos (tasas, pagos por servicios o permisos municipales) y los ingresos por concesión de bienes públicos bajo la autoridad municipal. Hay que anotar que en el caso del Impuesto Territorial, éste es definido y cobrado por el gobierno central, para luego pasar a los municipios.

El FCM es el mecanismo más interesante en Latinoamérica, este Fondo se nutre de la recaudación de los propios municipios, es una redistribución de los distritos con mayor capacidad fiscal al resto (aunque todos reciben parte del FCM) para compensar brechas fiscales causadas por problemas de economías de escala y concentración de ingresos en algunas comunas. Los criterios de distribución comprenden:

- Pobreza comunal;
- Diferencia de beneficios fiscales;
- Restricciones a la base impositiva local (porcentaje de predios exonerados por

ejemplo);

- 10% del fondo se distribuye en base a indicadores de eficiencia y para atender situaciones de emergencia.

Las transferencias públicas son condicionadas y están concentradas básicamente en funciones relativas al desarrollo social. El financiamiento de la provisión de servicios de salud y educación se realiza con transferencias específicas.

Por otra parte, los municipios tienen prohibida la concertación de deuda que no sean operaciones de leasing y la contrapartida crediticia del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). También existe prohibición de formar empresas municipales, pero algunas empresas subsisten de épocas anteriores a la Ley que las prohíbe.

En general, el problema de este esquema es que el grado de descentralización fiscal aún es mínimo; los ingresos locales con respecto al total siguen siendo muy pequeños y no se han delegado o coparticipado otros impuestos. Asimismo, como en otros países de Latinoamérica, existe una fuerte dependencia de transferencias condicionadas del gobierno. Más aun, los organismos que transfieren u otorgan capacidad de decisión sobre sus fondos muchas veces financian proyectos similares y no coordinan entre sí. Esto resulta en el abandono de las preferencias regionales por los proyectos y privilegia la obtención de fondos, lo cual reduce uno de los principales beneficios esperados del proceso de descentralización: el acercamiento entre las decisiones administrativas de inversión y las preferencias de la población local. Todo esto hace que aunque en el papel se hayan entregado variadas funciones a los gobiernos locales, su capacidad de ejercerlas efectivamente se vea limitado, dejándolas a organismos nacionales que duplican estas funciones.

## CAPÍTULO IV

### 4. Planificación y recursos financieros

#### 4.1. Planificación pública

La planificación es un instrumento para dar coherencia a los diversos actos de gobierno los cuales se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, plasmadas en la Constitución Política, la cual le da cohesión al Estado. La razón de ser de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas. La planificación es tanto estratégica como operativa.

Según Juan Martín las funciones básicas de la planificación son:

- La prospectiva, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazos para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales.
- La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas, la concertación y la coordinación, son imprescindibles para orientar con dirección estratégica el desarrollo económico y social y, al mismo tiempo, para velar por una asignación eficiente y equitativa de los recursos públicos.
- La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública que se ha ido imponiendo tanto en el mundo desarrollado como,

más recientemente y con mayores dificultades, en el mundo en desarrollo. Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión también involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, los diversos mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones públicas constituyen el eje de esta función.

Antonio Elizalde Hevia, explica que “El concepto de planificación estratégica como lo conocemos en la actualidad surge en los años ochenta en la Escuela de Negocios de Harvard y fue aplicado en primera instancia a la empresa privada, con el fin de que a partir de ella ésta alcanzara un alto grado de competitividad en el mercado, teniendo presentes siempre los movimientos de la competencia para alcanzar un único objetivo, el éxito empresarial. Hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas. Así, esta herramienta se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local”.<sup>36</sup>

La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la estrategia a seguir para alcanzar los objetivos trazados en la Constitución Política. Ésta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos. En ese sentido es de mediano y largo plazo. Los objetivos nacionales se renuevan constantemente, son sujeto tanto de nuevos aportes como de cuestionamientos.

---

<sup>36</sup> Elizalde Hevia, Antonio. **Planificación estratégica territorial y políticas pública para el desarrollo local**, pág. 13.

La imagen-objetivo de una nación (que son las grandes ideas fuerza que inspiran la planificación) es siempre variable y relativa en el tiempo histórico. Depende de las transformaciones sociales, económicas y tecnológicas y de cómo se configure la forma de ejercicio de los poderes públicos y de la relación entre éstos y de sus interacciones con los ciudadanos y sus organizaciones.

La planificación estratégica tiene dos grandes niveles: nacional e institucional. El primero se refiere al proyecto de nación, establecido en la Constitución Política, y el segundo, a las misiones encargadas a cada poder del Estado y a cada uno de sus organismos.

Para los fines de este trabajo debemos entender la planificación operativa como la forma concreta de conducir una organización hacia los escenarios deseados y explicitados en la planificación estratégica.

En línea con lo expuesto anteriormente existe una planificación estratégica para poner en marcha el proyecto de nación; una planificación operativa de la nación que viene a ser la planificación estratégica jurídico-política; una planificación operativa de los poderes del Estado que viene a ser la planificación estratégica de cada uno de sus organismos; y una planificación operativa institucional que corresponde a la misión explicitada en la planificación estratégica de cada organismo, que plantea qué hacer, cómo hacer y cómo evaluar los resultados.

Hay muchas decisiones que se toman dentro de una organización pero lo que interesa es identificar cuáles tienen que ver con los medios y cuáles con la finalidad y la misión que explican la razón de ser de la institución. Por tanto, la planificación estratégica se hace para garantizar el cumplimiento de la finalidad y la misión, a través de una estrategia de la que se derivan los objetivos generales y las políticas institucionales, que guían la planificación operativa. Ésta tiene que ver con la eficaz administración de los recursos asignados para obtener objetivos específicos y resultados concretos. La planificación operativa es más que la gestión presupuestal.

Tiene relación con la motivación de los miembros de una organización; con el ambiente para la creatividad y la innovación; con las condiciones de trabajo para estimular la excelencia y eficiencia de los funcionarios; con la creación de una cultura organizacional; con tradiciones y experiencias que unen a sus integrantes con el mundo del pensamiento y con los creadores de ideas, fuerza de gobierno; y con los lazos de articulación con la sociedad civil. Es a través de la planificación operativa que se va creando el capital social de una organización pero además, no cabe duda, que cuando más rico sea el capital social, mejor será la planificación operativa y cuando mejor sea la planificación operativa mayor será el capital social acumulado, y así sucesivamente.

El capital social sólo se logra cuando se alcanzan constantemente los objetivos y resultados relacionados con la misión de la institución. Los ciudadanos perciben cuando existe un elevado capital social, simple y llanamente porque la institución les sirve, les permite concretar sus aspiraciones individuales, progresar, etc. Es el capital social acumulado el que da prestigio a las instituciones y ello simplemente porque los ciudadanos tienen confianza en ellas y sus autoridades. En este campo queda mucho por hacer en Guatemala, pues al elevar el capital social de nuestras instituciones, éstas ganan el reconocimiento de los ciudadanos.

#### **4.2. Políticas públicas**

Es el conjunto de decisiones, programas, actividades y proyectos coherentes que conllevan a la realización de las intenciones de las autoridades públicas de un municipio, región o país, comprendiendo la acción y la inacción de los funcionarios públicos ante un determinado problema.

Algunos tratadistas estiman que se refieren tanto a las intenciones como a los resultados de las mismas. La política pública representa tanto un articulado de principios, directrices e intereses de índole económica y social que inciden en la toma de decisiones, así como en la priorización y asignación de recursos y en los procesos

intergubernamentales adoptados para lograr objetivos que alcancen y sostengan los intereses nacionales.

La política pública como proceso, la define Edgar Pape como “una secuencia de fases que van desde el origen de los problemas hasta la acción tomada para resolverlos, concluyendo con la evaluación. Se constituye en un programa de acción, de una autoridad dotada de poder político que afecta a un sector de la sociedad, o bien a un espacio geográfico determinado. Interesa a la política pública indagar sobre los productos, efectos e impactos que genera sobre la estructura de un ente social, sobre los beneficiarios y el tejido social en su conjunto. Por otro lado, a la población le interesan los productos y las consecuencias reales, lo tangible, lo que se encuentra al final de la ejecución y que la mayoría de las veces difiere respecto a lo programado y no responden a los intereses colectivos.”<sup>37</sup>

Las políticas públicas pueden ser ejecutadas mediante tres diferentes tipos de instrumentos, que se pueden combinar o utilizar únicamente uno o dos de ellos con el fin de garantizar la operatividad de las mismas:

- Aspectos normativos: el conjunto de leyes, reglamentos, normas y procedimientos regulatorios;
- Aspectos económicos: son los recursos monetarios y financieros;
- Aspectos de sensibilización: ligados a los cambios culturales, fundamentalmente la cultura política y de participación social.

La mayor parte de los instrumentos de sensibilización son de largo plazo, mientras que los instrumentos normativos y económicos se orientan generalmente a corto plazo. La planificación se ha venido realizando por burócratas que no

---

<sup>37</sup> Pape, Edgar. **Políticas públicas y presupuesto del Estado. Seminario de políticas públicas.** Antigua Guatemala, noviembre de 2002.



comprenden la realidad nacional por lo que desarrollan políticas públicas desde su propia visión de desarrollo. Es necesario que éstas sean orientadas por personas que vivan lo cotidiano de la población guatemalteca. Los sociólogos, economistas y demás científicos sociales, han profundizado en las últimas décadas en los estudios sobre el nuevo papel de las comunidades en el contexto mundial. Este esfuerzo también es ineludible para reconstruir al Estado nacional no solamente a partir “de arriba”, sino también a partir “de abajo”, o sea a partir de un tipo descentralizado y de nuevos procesos de democratización, que puedan ser experimentados, fusionados con lo que vive la población. En ese sentido el gobierno local debe planificar, emprender e intervenir, no solamente administrar servicios públicos.

En este contexto afirmamos en concepto de política pública basada en la participación social activa desde lo local hasta lo nacional, o como comúnmente escuchamos “desde abajo”, los guatemaltecos tenemos la oportunidad de participar en el proceso de planificación para el desarrollo, a partir de la vigencia de las siguientes leyes: Ley General de Descentralización; Ley de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal. Es incongruente que el gobierno siga desarrollando su política pública desde sus instituciones centrales hacia la población, definiendo desde allí sus prioridades y la orientación para la producción y distribución de bienes y servicios del Estado.

#### **4.3. Políticas públicas a cargo de gobiernos locales**

Los gobiernos locales influyen en el desarrollo local de distintas maneras, que sirven de complemento a las políticas nacionales. Pueden crear un entorno propicio para el pleno aprovechamiento de recursos locales no utilizados o utilizados insuficientemente. Algunas de las recomendaciones realizadas por Elizalde Hevia para elevar la capacidad de los territorios para competir con otros y atraer inversiones directas son las siguientes:

- Infraestructura local de buena calidad;

- Políticas y reglamentos que realcen la eficiencia de las empresas (abarcando desde la capacitación laboral hasta la regulación de los recursos naturales, incluido el funcionamiento de los mercados inmobiliarios);
- El fomento de servicios fundamentales para el desarrollo en la economía local (contabilidad, mantenimiento, informática); y
- El fomento de la cooperación entre empresas a fin de lograr más rápidamente economías de escala en el suministro de ciertos bienes y servicios.

En el crecimiento y la productividad de los sistemas de producción rural también influyen factores que dependen de los gobiernos locales, como la existencia de caminos de acceso y el manejo adecuado del agua, entre otras medidas.

La planificación del desarrollo regional y local tiene que considerar la prestación de servicios sociales. Dada su capacidad para adaptar los servicios a las necesidades y las preferencias de las comunidades, los gobiernos regionales están en condiciones de prestar servicios públicos cuyos beneficios se manifiestan en territorios definidos, especialmente en los casos en que la prestación desde el gobierno central plantea problemas de falta de flexibilidad e ineficiencia administrativa.

Esto es lo que ocurre en el caso de los servicios sociales orientados a la población, cuyos beneficiarios deben estar bien determinados, y en aquéllos cuya prestación exige la administración.

#### **4.4. Presupuesto del sector público**

El sector público necesita instrumentos de ordenación y planificación de sus actividades que cumplan dos funciones:

- a) El control de sus actividades para someter las políticas de gastos e ingresos al poder legislativo, que es quien debe aprobar la ley del presupuesto;

b) La efectividad y eficiencia con el objetivo de racionalizar la gestión pública permitiendo la consecución de los objetivos de las políticas publicas sin costes.

Estos instrumentos de control de actividad, efectividad y eficiencia, tienen su ubicación natural en el presupuesto, marco jurídico económico al que deben ajustarse los gastos e ingresos del sector público.

#### **4.4.1. Concepto de presupuesto**

El presupuesto se refiere a la estimación formal de los ingresos y egresos que habrán de producirse durante un período dado, frecuentemente un año, tanto para el sector privado como para el gobierno. El presupuesto se diferencia de los balances en que no refleja las transacciones realmente realizadas sino las que se supone que ocurrirán en el futuro. En tal medida el presupuesto es un indicador de la política a seguir en cuanto a la obtención de ingresos y la realización de los gastos, así como un instrumento de planificación que permite definir los costos de alcanzar ciertos objetivos en un plazo determinado. La elaboración de un presupuesto se hace necesaria por cuanto los ingresos y los gastos de una empresa o institución no ocurren simultáneamente, sino a diversos intervalos según sea el caso.

El presupuesto visto desde el punto de vista del Estado, es un componente de la política fiscal que a su vez, debería responder a la política económica del país. Pérez Royo estima que el presupuesto del Estado “es el acto a través del cual el Parlamento establece la cifra máxima que la Administración está autorizada a gastar durante el ejercicio, desglosada convenientemente en cada una de las diferentes atenciones o líneas de gasto y acompañada de la previsión de los ingresos que se espera obtener mediante la aplicación de las leyes tributarias y demás normas concernientes a los ingresos públicos”.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Pérez Royo, Fernando. **Derecho financiero y tributario. Parte general**, pág. 355.

La política fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general. Los principales ingresos de la política fiscal se obtienen por la vía de los impuestos, derechos, productos, aprovechamiento de recursos y el endeudamiento interno y externo. La política fiscal como acción del Estado en el campo de las finanzas públicas, busca el equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales. Es el manejo, por parte de la comunidad y sus componentes del consumo y la inversión. Su objetivo se expresa en tres aspectos: a) redistribuir la renta y los recursos con ajustes de tipo impositivo, b) contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones, y c) aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.

La política fiscal se puede definir como el proceso de disponer de los impuestos y gastos públicos de manera que contribuyan a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico y mantener una economía progresiva, con un elevado nivel de empleo y libre de inflación o deflación excesivas.

#### **4.4.2. Definición**

El presupuesto es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en períodos regulares de las previsiones de gastos, en principio, obligatorio para el poder ejecutivo y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.

Plan económico a corto plazo del Gobierno; cuantificación económica de las políticas económicas del Gobierno; expresión contable del plan económico del sector público para un período determinado.

#### **4.4.3. Características del presupuesto**

- Siempre es una previsión;

- **Cuantificación:** el presupuesto contiene previsiones cifradas y un lenguaje contable;
- **Obligatoriedad:** el sector público está obligado legalmente a cumplir el presupuesto al menos en lo que se refiere a los gastos;
- **Regularidad:** el presupuesto se elabora y ejecuta en intervalos regulares de tiempo. El ejercicio del presupuesto es normalmente de un año.

#### **4.4.4. Proceso presupuestario**

Tiene cuatro etapas:

**Elaboración:** En base a las políticas presupuestarias dictadas por el Ministerio de Finanzas Públicas en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, las diferentes dependencias presentan los anteproyectos de presupuesto a más tardar el 15 de junio de cada año. El Organismo Ejecutivo presenta el proyecto de ley del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá.

**Discusión y aprobación:** durante los tres meses de discusión parlamentaria el presupuesto podrá recibir enmiendas y ser finalmente aprobado o devuelto al Gobierno. Si el presupuesto no se aprueba 30 días antes de la fecha de su vigencia, entonces quedara prorrogado automáticamente el presupuesto del año anterior.

**Ejecución:** En esta fase se aplica el presupuesto; comprende del uno de enero al 31 de diciembre del año de vigencia del mismo.

**Liquidación y control:** El presupuesto se liquida el 31 de diciembre. El

Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Contabilidad del Estado deberá preparar la liquidación del presupuesto y las operaciones de ajuste y cierre contables, así también los estados financieros, documentos que remitirá la Contraloría de Cuentas, órgano independiente del ejecutivo y encargado de ejercer el control externo de la ejecución presupuestaria por designación de la Constitución. Posteriormente serán aprobados por el Congreso de la República, previo informe de la Contraloría de Cuentas.

## **2.5. Contenido del presupuesto**

Tradicionalmente el presupuesto ha cumplido una función de control de las actividades del sector público para garantizar que los medios proporcionados a éste por el Congreso de la República se usen conforme a la legalidad. El presupuesto tradicional es por tanto un presupuesto de medios que muestra cómo gasta el sector público y en qué gasta. Este presupuesto tradicional es bueno para un sector público pequeño al que se le asignan tareas bien definidas. Para el gasto público no son relevantes la oportunidad y el fin con que se usan los fondos públicos.

Como se aprecia de la lectura del Artículo 10 de la Ley Orgánica del Presupuesto: “El presupuesto de cada uno de los organismos y entes señalados en esta ley será anual y contendrá, para cada ejercicio fiscal, la totalidad de las asignaciones aprobadas para gastos y la estimación de los recursos destinados a su financiamiento, mostrando el resultado económico y la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas”.

Al respecto Héctor Villegas expone que resulta obvio que los presupuestos deben presentar un contenido basado en las cifras de ingresos y de gastos previsibles durante el ejercicio fiscal, ordenados de manera que puedan ser entendidos como expresión contable del plan financiero del Estado, no obstante, no se agota el contenido de los presupuestos, puesto que de poco serviría ofrecer todo ese cúmulo de

datos si su relevancia no fuera más allá de la de un mero plan de la actuación financiera.

Continúa explicando además que el presupuesto general del Estado es, precisamente, una ley, es decir un mandato jurídico con carácter plenamente vinculante y de inexcusable cumplimiento por parte de aquéllos a quienes va dirigida. Se enlaza así con la función que en la actualidad desempeñan los presupuestos y que, además de la expresada, se extiende a la de suministrar unas reglas de actuación a los órganos encargados de la gestión presupuestaria. Esto es, cuanto ley en sentido pleno, la del presupuesto constituye un conjunto de normas jurídicas reguladoras de la actuación administrativa en la erogación del gasto. Por eso ha podido definirse asimismo como la ley de ordenación jurídica del gasto público, subrayándose así su aspecto normativo en cuanto sistema de reglas habilitadoras de la administración pública en su tarea de emplear los recursos públicos en la satisfacción de aquellas necesidades que el ordenamiento ha definido como colectivas.<sup>39</sup>

La ley del presupuesto general del Estado despliega toda su eficacia sobre los gastos públicos, constriñéndose a una mera previsión de los ingresos, se explica la alusión que el Artículo 10 hace a unos y otros. Mientras las previsiones de gastos son, en efecto, el techo máximo que pueden alcanzar las obligaciones a contraer por el Estado y demás entes públicos estatales, los ingresos recogidos en las distintas partidas serán gestionados de acuerdo con las leyes que los establecieron, alcanzándose por consiguiente los rendimientos que de dicha gestión se deriven pero que en absoluto vienen predeterminados por la normativa presupuestaria.

Los distintos efectos sobre las dos vertientes de la actividad financiera del Estado son los que explican que la ley del presupuesto sea concebida como una ley reguladora del gasto público y ello tanto en su aspecto de límite cuantitativo del mismo y fijación de su destino como de los criterios a seguir para su mejor utilización. Dicho en

---

<sup>39</sup> Véase Villegas, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**, pág. 663 y ss.

términos más precisos, no sólo se fijan en ella los diferentes créditos presupuestarios sino que se dictan reglas para el adecuado manejo de los mismos. Reglas que complementan o concretan para cada ejercicio la habilitación genérica que realiza la ley del presupuesto a favor del poder ejecutivo y de administración financiera.

#### **4.5. Vinculación plan presupuesto**

En las discusiones sobre la asignación de los recursos públicos, con frecuencia se tiende a ver el presupuesto como un instrumento técnico mediante el cual los gobiernos optimizan la asignación de los recursos públicos de acuerdo con las supuestas preferencias de la sociedad. Conforme a esta óptica, la tarea consistiría por tanto, en tener la capacidad para descubrir esas preferencias y reflejarlas fielmente mediante la asignación eficiente de los recursos públicos.

Las fallas del gobierno aparecerían aquí como la contraparte de las fallas del mercado. En efecto, la presencia de imperfecciones, externalidades, asimetrías en la información, dificultades o inconveniencia de excluir a quien no paga, junto con los problemas que surgen de la distribución del ingreso y de la existencia de bienes meritorios, son elementos que se conjugan todos para que el sistema de precios no logre captar y traducir en ofertas y demandas las necesidades de diversos bienes y servicios, justificando por tanto que la sociedad opte por producirlos y distribuirlos como bienes y servicios públicos. Sin embargo, la vida pública abre también la posibilidad de que las supuestas preferencias sociales no logren traducirse en una adecuada asignación de los recursos públicos: los problemas de definición de agendas, la dificultad de que los votos reflejen fielmente la intensidad de las preferencias, la construcción de mayorías artificiales por medio de acuerdos o pactos, la captura del gobierno por parte de los burócratas, o los sesgos que surgen de la búsqueda de votos mediante la acción de gobierno, conllevan todos el peligro de que, efectivamente, la acción pública no optimice la asignación de los recursos en el sentido económico del término.



Sin embargo, no es éste un problema técnico que se pueda resolver con sólo un mejor uso de los instrumentos disponibles, ni con el perfeccionamiento de la capacidad del gobierno para descubrir qué es lo que la gente realmente quiere. El problema es más bien político: ante la imposibilidad de conocer con un alto grado de certeza técnica tanto los costos como los beneficios sociales y de largo plazo de diversas actividades económicas a las que los mercados no logran aprehender en forma adecuada, las sociedades han tendido a recurrir a un proceso político de construcción de acuerdos (preferiblemente democráticos). Este proceso político es intrínsecamente una búsqueda de soluciones subóptimas, un proceso en que no existen óptimos, sólo existen los acuerdos posibles. Y de lo que se trata es de hacer que, mediante prueba y error, estos acuerdos posibles sean cada vez mejores, y que así sean percibidos por la sociedad.

El Artículo ocho de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que “Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”.

El presupuesto no es un instrumento meramente técnico sino político, y estrechamente relacionado con el conjunto de las acciones que definen la política económica y la política en general, en la medida en que éstas se reflejan en la asignación de los recursos públicos. Esto no quiere decir que, para la definición y el manejo de la política presupuestaria, pueda prescindirse de la técnica, pero sí demanda que la técnica esté en función de la política, sin pretender sustituirla.

Pérez Royo, considera que más allá del valor o efecto jurídico del presupuesto, éste cumple una importantísima función política. “El documento presupuestario, al presentar de forma unitaria el plan de actuación económica del sector público al

correspondiente nivel (estatal, regional, local) permite emitir un juicio razonado sobre dicha actuación. “Dadme un presupuesto bien hecho y os diré cómo el país está gobernado”, decía Cavour. El presupuesto es, desde el punto de vista político, el instrumento principal de control de la acción de gobierno. En este sentido podemos decir que el concepto mismo de la institución va unido al nacimiento y desarrollo de las formas democráticas de gobierno, al Estado constitucional, el cual, en todas sus formas, incluidas las más imperfectas o embrionarias, incluye la prerrogativa del legislativo de aprobar el presupuesto. Se trata de un elemento esencial en el esquema de la división de poderes y presenta matices diversos según el balance que en cada sistema constitucional se establezca respecto de esta división y según las tradiciones políticas de cada país”.<sup>40</sup>

Los presupuestos no son la política, pero la expresan en uno de sus aspectos fundamentales: la asignación de recursos. Los presupuestos, sin embargo, son también la expresión de una realidad institucional que sólo se construye lentamente, y cuya estabilidad depende, en buena medida, de esa misma lentitud. La frustración que muchas veces se siente en el gobierno por las dificultades de modificar la asignación de los recursos por la vía del presupuesto de manera que exprese mejor las prioridades políticas del momento, no es sino el reflejo de este doble carácter del presupuesto: parte prioridad política, parte rutina institucional. Sólo entendiendo este doble carácter se comprende que, salvo en procesos de ruptura institucional, las transformaciones efectivas del presupuesto serán siempre incrementales, siempre graduales. Y estas reformas dependerán no sólo de qué tan adecuado técnicamente sea el proceso presupuestario –aunque eso es importante– sino del equilibrio de fuerzas que predomine en el gobierno y en la sociedad, y de la capacidad que tengan esas fuerzas para traducir sus intereses en decisiones que afecten la asignación de los recursos públicos.

---

<sup>40</sup> Pérez Royo, Fernando. **Ob. Cit.**, pág. 355.

En ese sentido, y desde la óptica de avanzar hacia una coordinación estratégica que sea capaz de administrar los recursos públicos con una visión de conjunto y largo plazo, un buen esquema de programación presupuestaria supone la capacidad de explicitar, discutir y acordar las prioridades a nivel del gobierno como tal, es decir trascendiendo las prioridades sectoriales y definiendo las prioridades del gobierno en su conjunto. Estas prioridades, a su vez, deben definirse de tal forma que respondan de manera razonable a la propia evolución de los acuerdos políticos y al modo en que éstos reflejen las preferencias sociales propiamente dichas. Finalmente, como todo instrumento de asignación de recursos sociales (y en especial cuando estos recursos se asocian a “políticas”) el proceso presupuestario debe satisfacer dos condiciones fundamentales: la de generar incentivos para la acción individual y colectiva, y la de producir resultados. Para ello el proceso de elaboración y aprobación debe ser participativo.

#### **4.6. La planificación del financiamiento del gasto público**

Si bien suele privilegiarse la cuestión de la asignación de los recursos públicos (el destino del gasto) en términos de su impacto redistributivo y de su significado para la ejecución de las distintas políticas de gobierno, no deja de ser cierto que el financiamiento de ese gasto desempeña también, por acción o por omisión, un importante papel distributivo, y tiene significativas consecuencias de tipo macroeconómico y sectorial. El argumento, frecuentemente utilizado, sobre la supuesta (o deseable) neutralidad de los ingresos y el corolario según el cual los objetivos distributivos o políticos deben buscarse exclusivamente mediante la asignación y el uso del gasto, pero no de los ingresos, no tiene sustento teórico ni mucho menos respaldo empírico.

En consecuencia, tan importantes como los esfuerzos recién mencionados por mantener la coherencia entre la asignación del gasto y los objetivos y prioridades del gobierno, son los esfuerzos por coordinar los diversos esquemas de financiamiento de

la acción pública, de manera que se mantenga esa coherencia con la estrategia. No se trata sólo de resolver el problema cuantitativo de conseguir los recursos suficientes y necesarios para mantener el equilibrio fiscal; se trata de que los instrumentos seleccionados para financiar el presupuesto sean consistentes con la estrategia planteada y coadyuven a su materialización.

El impacto distributivo de estos cambios (y de aquéllos que deberán diseñarse y ponerse en práctica para dar sustentabilidad a los ajustes fiscales) no está determinado a priori y, de hecho, debe ser uno de los elementos centrales a tomar en cuenta para la definición misma de la estrategia tributaria. Más aún, dadas las múltiples deficiencias que caracterizan a la administración tributaria, la reforma de las políticas tributarias deberá avanzar en forma gradual, combinando los criterios propios del carácter y el tipo de impuestos que se apliquen con las consideraciones correspondientes al proceso de mejora gradual de la capacidad de administrar tales impuestos. Esta reforma supone un grado importante de coordinación dentro del gobierno, y entre el gobierno y la sociedad, de manera que se logren concretar las reformas, y que éstas tengan la legitimidad necesaria para consolidarse institucionalmente.

Es importante destacar que, en ausencia de un pacto fiscal ampliamente aceptado por la sociedad, en que se defina tanto el papel como la magnitud y el *modus operandi* del Estado, los gobiernos tienen un incentivo para sustituir instrumentos políticamente “costosos” (los impuestos y los gastos con cargo al presupuesto que éstos deben financiar) por otros más “baratos”, que operan a través de los canales burocrático-administrativos y no están, por lo tanto, sujetos al mismo grado de escrutinio u oposición del Congreso.

Estos otros instrumentos, que van desde el endeudamiento (interno y externo) hasta la utilización de la emisión monetaria, pasando por el uso de precios y tarifas de los servicios públicos, o el acceso a ingresos transitorios (ya sean fruto de ventas de activos o de mejoras momentáneas en determinados precios, como el del petróleo ),

suelen tener impactos distributivos y sectoriales muy distintos a los que se dice aspirar, y poco consistentes con las estrategias y las prioridades explícitas del gobierno. Aun así, ante la falta de un acuerdo político razonable, estos resultados poco razonables son los que tienden a predominar.

En síntesis, si lo que se persigue es el predominio de la estrategia de gobierno, y de las prioridades que ésta implica, por sobre el logro de objetivos parciales, sectoriales o de corto plazo, entonces la coordinación de las políticas de ingreso resulta tan importante como la coordinación de las políticas de gasto. Es fundamental que los instrumentos que se utilicen para generar ingresos fiscales no sólo sean adecuados desde el punto de vista estrictamente fiscal, sino que sean también adecuados desde el punto de vista de su impacto sobre el conjunto de las políticas de gobierno. Los incentivos y desincentivos que la política de ingresos implique para los diversos actores sociales deben ser consistentes con los incentivos y desincentivos que, de manera explícita, se persigan mediante las distintas políticas (económicas, sociales, ambientales y otras) que constituyen la acción conjunta del gobierno.

## CAPÍTULO V

### 5. Análisis del marco legal de la formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos del Estado

#### 5.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Se definió la Constitución como norma suprema y al hacerlo, se hizo alusión a la posición que ocupa en el sistema jurídico guatemalteco. Sin embargo, tanto el concepto de Constitución como su contenido concreto es objeto de otro examen que tiene en cuenta la función que cumplen las normas contenidas en la misma. El enfoque del constitucionalismo, para el cual la Constitución existe para asegurar la libertad de los individuos y limita el poder de los organismos estatales preside nuestra Constitución, por lo que cabe citar el Preámbulo: "...afirmando... al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz;...". En éste se afirma la finalidad política de la Constitución, la finalidad a la cual sirve.

En un nivel más alto de abstracción la función de la Constitución ésta también presente cuando la Constitución se concibe como límite o, en un sentido contrario, como un programa del poder público. Es aquí donde toca analizar qué sistema administrativo es el fijado por la Constitución. El Artículo 224 establece inequívocamente el sistema descentralizado, el cual debe realizarse conforme criterios económicos, sociales y culturales y no como en la realidad se ha venido haciendo con criterios geográficos.

De la lectura del diario de sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente se desprende un concepto de descentralización: "Es un sistema jurídico cuyo objeto es transferir a personas jurídicas ya existentes y/o nuevas, facultades decisorias y ejecutivas de carácter económico o de servicio, pero bajo el control estatal, pudiendo

manejar su patrimonio.”<sup>41</sup> Es por ende inaudito pensar que los constituyentes incluyeran al azar el término descentralizar sin considerar sus implicaciones políticas y sociales.

Las nuevas instituciones que crea nuestra Constitución tenían como propósito lograr la tan necesaria descentralización que respondería a “la estrategia de planificación” que debían seguir los gobiernos para poder alcanzarla. Es indudable la calidad de programa político que contiene nuestra carta magna y las actuaciones del gobierno no pueden alejarse del mismo, porque implicaría la no vigencia de la Constitución misma.

Es en estas discusiones donde se trata lo referente a los polos de desarrollo y el deseo de los constituyentes por lograr un desarrollo equilibrado en todo el país y no sólo en la zona central, por lo que los Consejos de Desarrollo debían operar de acuerdo con polos regionales, formándose estos de conformidad con la vocación de los municipios y departamentos en mayor grado afines.

Esta visión se plasma en el texto constitucional en su Artículo 225: “Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial”. Es importante resaltar que los constituyentes no quisieron mermar las atribuciones políticas ni administrativas del Presidente democráticamente electo; no es ese en ninguna medida el sentido de la norma. Por el contrario, el Consejo tendría la importantísima función de coordinación promoviendo de esta manera la necesaria intercomunicación entre los diferentes niveles, ya que se había menospreciado grandemente la importancia de estar al tanto de las necesidades de los ciudadanos de una manera más directa. Cumpliendo principalmente con transmitir al gobierno central de los programas necesarios en cada comunidad.

---

<sup>41</sup> Asamblea Nacional Constituyente. **Diario de sesiones, acta de la sesión 90**, pág. 4.

El propósito de la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural no es entonces privar al gobierno central de la dirección del país, sino evitar la duplicidad de funciones y el ineficiente manejo de recursos, garantizando que los programas que se emprendan para cubrir las necesidades de la población sean producto de una planificación basada en datos ciertos.

Al examinar el segundo párrafo del artículo citado encontramos que una de las funciones del Consejo es formular la política de desarrollo del Estado. Al atribuirle al Consejo la formulación de la política se asegura que los diferentes sectores de la sociedad participen en la programación de proyectos de desarrollo, a nivel nacional, regional y local; tal y como fue concebido por los constituyentes: "La idea es, como decíamos, desarrollar una estrategia de desarrollo que incluya las fases de planificación, de programación y de ejecución de proyectos, que sirvan para un mejor desarrollo equilibrado, y, además armónico entre las diferentes regiones, tener acceso a un mejor nivel de vida, a producción de bienes y servicios que respondan a sus necesidades, y a un sistema de comunicación que permita realmente ser un Estado integrado; un Estado, que se desarrolló armónicamente."<sup>42</sup>; obviamente el gobierno central no debe sujetarse a imposiciones por parte del Consejo pero ciertamente la realidad vivida hasta hoy no se acerca al programa político-administrativo fijado por la Constitución.

No se restringe al capítulo II del título V de la Constitución la regulación constitucional de la descentralización, existen otras disposiciones en este sentido como la descentralización del sistema educativo y enseñanza bilingüe (Artículo 76), la obligación de que todos los habitantes participen en la conservación y restablecimiento de la salud (Artículo 95), la obligación a nivel estatal, municipal y de la población de prevenir la contaminación del ambiente y el mantenimiento del equilibrio ecológico (Artículo 97), la participación de las comunidades en los programas de salud (Artículo 98). Se regula así mismo la obligación estatal de promover en forma sistemática la

---

<sup>42</sup> Asamblea Nacional Constituyente. **Diario de sesiones, acta de la sesión 90**, pág. 12.



descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país (Arto. 119).

El Artículo 175 de la Constitución es claro al establecer la jerarquía normativa de la misma, estableciendo que ninguna ley puede contrariar las disposiciones de la misma y las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*.

## **5.2. Ley Orgánica del Presupuesto**

Actualmente el presupuesto consiste en una ley que recoge en su totalidad los egresos e ingresos del Estado previstos anualmente por el Ejecutivo, y por la cual el Legislativo autoriza a los diferentes organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, las empresas conformadas por capital estatal y las demás entidades del sector público para ejecutar dicho presupuesto, con los límites y el destino especificados.

Es innegable el significado político del presupuesto como medio de control de la administración pública del Congreso de la República, así también como medio en el cual se manifiestan las prioridades del Estado; más aún para muchos debe ser una expresión de la voluntad de la mayoría (de conformidad con el principio democrático). Como lo afirma el Considerando segundo de la Ley: el presupuesto público, un instrumento de planificación y política pública.

La ley norma los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público, para llevar a cabo la programación, organización, coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos; sistematizar la programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público; desarrollar sistemas integrados de información sobre la ejecución física y financiera del sector público; y responsabilizar a las autoridades en el uso de sistemas

contables integrados, controles internos y procedimientos que aseguren el desarrollo de sus actividades y la evaluación de sus resultados.

Introduce la desconcentración de la administración financiera a través del Ministerio de Finanzas Públicas y las Unidades de Administración Financiera -UDAF- que se crean en cada unidad ejecutora del presupuesto (ministerios y entes del sector público), y que tienen a su cargo velar por el cumplimiento de las políticas, normas y lineamientos que establezcan las autoridades competentes en materia financiera. También implementa el Sistema Integral de Administración Financiera -SIAF- para modernizar las finanzas públicas.

Están sujetos a esta Ley los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, las empresas cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado y las demás instituciones del sector público. El Ministerio de Finanzas Públicas es el rector del proceso presupuestario y ejerce el control y la evaluación de los presupuestos, con excepción de las municipalidades y de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, está a cargo de la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso (Artículo 17).

La evaluación de los proyectos de inversión se coordina con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. Por el carácter autónomo de las municipalidades, éstas no requieren que el Ministerio de Finanzas Públicas apruebe su presupuesto de ingresos y egresos, pero deben adecuarlos a la metodología presupuestaria que adopte el sector público y cumplir las normas que establece el Código Municipal (Artículos 125 a 138).

El alcalde puede integrar los compromisos acordados en el Consejo Municipal de Desarrollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias

de gestión de la inversión pública (Artículo 132) El programa de inversiones debe estar dirigido preferentemente a la creación, mantenimiento y mejora de los servicios públicos municipales, y a la realización de obras sanitarias y de urbanización. A la finalización del ejercicio fiscal, las municipalidades deben presentar a SEGEPLAN y al Ministerio de Finanzas Públicas un informe de los resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto.

Por lo cual, en las disposiciones generales de la Ley se mencionan los principios sobre los cuales debe realizarse el presupuesto público, siendo estos: legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad. La legalidad como presupuesto del Estado de Derecho es uno de los rasgos del presupuesto que debe ser aprobado por el Organismo Legislativo, dando como resultado un cuerpo normativo que aprueba y autoriza determinados gastos, determinando su destino, modalidades y límites. El principio de economía se reflejará en la maximización de los recursos públicos, la eficiencia y eficacia están vinculadas en cuanto al cumplimiento de las funciones de los órganos involucrados en el proceso presupuestario y lograr los objetivos propuestos: la equitativa distribución de los ingresos y el cumplimiento de las políticas públicas.

El Organismo Ejecutivo es el encargado de formular el proyecto de presupuesto, realizando su cometido por medio del Ministerio de Finanzas Públicas. Las atribuciones del Ministerio en lo concerniente a la elaboración del presupuesto están reguladas en el Artículo nueve de la Ley; siendo las siguientes:

- a. Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera para el sector público;
- b. Formular, en coordinación con el ente planificador del Estado, y proponer los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del sector público;
- c. Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de los Organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas;
- d. Preparar, en coordinación con los entes públicos involucrados en el proceso, el

Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y fundamentar su contenido;

- e. Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de los Organismos , e intervenir en los ajustes y modificaciones de los presupuestos, de acuerdo a las atribuciones que le fije la reglamentación correspondiente;
- f. Desarrollar, mediante técnicas de programación y estadísticas, las herramientas de control de gestión de los resultados vinculados al cumplimiento de los objetivos y metas del sector público. En lo referente a la inversión pública, deberá coordinar con las respectiva unidad especializada;
- g. Evaluar la ejecución de los presupuestos aplicando las normas y criterios establecidos por esta Ley, su reglamentación y normas técnicas respectivas;
- h. Capacitar al personal involucrado en el proceso presupuestario.

Se crea por medio de la Ley a la Comisión Técnica de Finanzas Públicas, dejando lo referente a su integración, atribuciones y funcionamiento a discreción del Ejecutivo, pues se regula por el Reglamento de la Ley.

En cuanto a la formulación de las políticas presupuestarias encarga a las dependencias especializadas del Organismo Ejecutivo la realización de una “...evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país. En función de los resultados de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales. Sobre estas bases las entidades prepararán sus propuestas de prioridades presupuestarias en general, y de planes y programas de inversión pública, en particular, para la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado”. Es aquí donde se encuentra la primera incongruencia de la Ley con respecto a la Constitución, pues la primera delega en un órgano diferente al designado constitucionalmente, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la función de evaluar lo ejecutado, así como atribuye a las dependencias del Ejecutivo la planificación del desarrollo.

Esta Ley define las competencias de los distintos entes públicos que participan en la formulación del presupuesto anual del Estado, debe desarrollar los preceptos

constitucionales: un sistema descentralizado de administración pública, por medio del ente rector de la planificación, por lo cual resulta incongruente la metodología contenida en la Ley –un sistema centralizado de administración-.

La intención de los constituyentes al crear el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural no era crear una figura vacía, carente de objetivos dentro de la administración pública. La intención era que los planes nacionales y regionales fueran elaborados por los diferentes niveles de coordinación interinstitucional, presididos por los gobernadores departamentales y en los cuales estarían representados los intereses de la ciudadanía. De esta manera la administración dejaba atrás la comunicación hacia abajo y se producía una comunicación de la base misma de la sociedad al gobierno sin que esto implicará la pérdida de la capacidad decisoria del gobierno central, pues los diferentes niveles dentro del Consejo serían presididos por representantes nombrados por el Presidente de la República. Esto hecho evidencia que no se pretende crear un Estado federal, sino simplemente asegurar que las acciones del gobierno se encaminen a lograr el desarrollo del país, dejando atrás la designación de recursos basada solamente en una política incrementalista y lograr de esta manera una planificación por objetivos. Lamentablemente vemos como el marco jurídico de la administración pública no desarrolla los mandatos constitucionales.

### **5.3. Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto**

En este reglamento se crean: a) las Unidades Responsables de la Administración Financiera, las cuales tienen como principal función evaluar y coordinar dentro de cada organismo y ente del sector público la formulación del presupuesto y la ejecución presupuestaria con los responsables de cada programa; b) la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (CTFP), órgano asesor del Ministro y Viceministro de Finanzas Públicas en la definición de políticas, programación control y evaluación de la gestión financiera.

El Artículo nueve del Reglamento establece que el órgano rector del proceso presupuestario público es el Ministerio de Finanzas Públicas. Entre las atribuciones que tiene este órgano se encuentran, en palabras de la Ley “preparar en coordinación con los entes públicos involucrados en el proceso, el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y fundamentar su contenido”. Estos “entes públicos” viene a ser la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia que de conformidad con el Artículo 15 presentará el informe de evaluación de la ejecución de la política general del Gobierno en base a la cual el Ministerio, en coordinación con la misma, propondrá las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Presupuesto.

La función asignada en este Reglamento a la CTFP, ofrece un panorama completamente diferente a los mandatos constitucionales. La CTFP es un órgano asesor del Ministro de Finanzas Públicas y no del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; cabe mencionar que el Consejo no se menciona en ninguno de los treinta y tres Artículos que conforman dicho cuerpo normativo. Como consecuencia según el Reglamento, el cual debe detallar el proceso de elaboración del Presupuesto, el Consejo simplemente no existe dentro de la administración pública y señala al Ministerio de Finanzas Públicas como el encargado de definir las políticas de la gestión financiera.

#### **5.4. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SCDUR) es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo en Guatemala.

Los principios generales del Sistema de consejos de Desarrollo son los siguientes:

- a) El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala;
- b) El fomento a la armonía en las relaciones interculturales;
- c) La optimización de la eficacia y eficiencia en todos los niveles de la administración pública;
- d) La constante atención porque se asigne a cada uno de los niveles de la administración pública las funciones que por su complejidad y características pueda realizar mejor que cualquier otro nivel. La promoción de procesos de democracia participativa, en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, sin discriminación alguna;
- e) La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena;
- f) La equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer.

El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (Artículo 3).

La conformación actual del Sistema de Consejos permite revitalizarlo puesto que la establece la ampliación del mismo, incluyendo a las organizaciones de mujeres, de indígenas, campesinos, pequeña y mediana empresa. También se incorporó en los niveles regional y departamental a los representantes de las Universidades del país, cuando antes sólo tenían participación en el nivel nacional. Además en el nivel departamental, se les permite la participación a los secretarios generales de los partidos con voz, pero sin voto y se permite que cada consejo departamental incorpore a otros movimientos sociales, siempre que cumplan con los requisitos y el debido

procedimiento.

Asimismo, en la Ley se regula el funcionamiento de los consejos comunitarios, sin limitaciones; de acuerdo con la nueva modalidad en los municipios donde existan mas de 20 comunidades se crean consejos comunitarios de segundo nivel para ordenar su participación en los Consejos municipales. El principio de multiculturalidad se manifiesta en la creación de los consejos indígenas, con pleno respeto de sus formas de organización y autoridad propias.

El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural;
- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo;
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo;
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se integra (Artículo cinco) así:

- a) El Presidente de la República, quien lo coordina;
- b) Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones;
- c) El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe;
- d) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario;
- e) El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia;
- f) Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural;
- g) Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xinca y uno del garífuna;
- h) Un representante de las organizaciones cooperativas;



- i) Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios;
- j) Dos representantes de las organizaciones campesinas;
- k) Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales;
- l) Un representante de las organizaciones de trabajadores;
- m) Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo;
- n) Dos representantes de las organizaciones de mujeres;
- o) Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer;
- p) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- q) Un representante de las universidades privadas del país.

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, son (Artículo seis):

- a) Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial;
- b) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional;
- c) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos;
- d) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación;
- e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación;
- f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno,

proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables;

g) Conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública;

h) Proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo;

i) Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado;

j) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo;

k) Reportar a las autoridades nacionales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la nación;

l) Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.



## CONCLUSIONES

1. La Constitución Política de la República ordena que la administración sea descentralizada; el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es el órgano que fue concebido constitucionalmente para coordinar y organizar el proceso de descentralización.
2. La Ley Orgánica del Presupuesto, el Decreto 101-97 del Congreso de la República y el Acuerdo Gubernativo 240-98 no incluyen la participación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR- de lo que deviene su inconstitucionalidad por ser éste, el órgano al que la Constitución atribuye ser el rector de la planificación pública.
3. La Ley Orgánica del Presupuesto en su Artículo 20, establece que es el Organismo Ejecutivo el que evalúa el cumplimiento de las políticas de desarrollo y dicta las políticas presupuestarias, regulando de esta manera una administración pública centralizada y contraviniendo el mandato constitucional.
4. En Guatemala, el proceso presupuestario muestra todavía un predominio de la confrontación entre las políticas sectoriales y las políticas globales que, por lo general, se han visto reducidas a lo fiscal. En su mayoría, la asignación presupuestaria no suele responder ni a un proceso técnico de programación ni a un proceso político de coordinación.
5. No ha sido suficiente que la ley establezca que la administración pública debe fundamentarse en los principios de subsidiariedad, descentralización y desconcentración. Sin una visión descentralizadora del Organismo Ejecutivo, ni políticas y planes propios de los ministerios para descentralizarse y coordinarse inter institucionalmente, este mandato no puede cumplirse.



## RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República de Guatemala modifique la Ley Orgánica del Presupuesto en el sentido de incluir, de manera expresa, en la participación del CONADUR en el proceso presupuestario, debido a que no se puede formular una política sin poder establecer los fondos y su origen de recaudación.
2. Al reformar la Ley Orgánica del Presupuesto, incluir al CONADUR en la misma, ya que conoce de los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento y debe proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en la información recibida del resto del Sistema de Consejos de Desarrollo.
3. El Congreso de la República debe unificar el término descentralización en la legislación ordinaria. Para ello se propone la siguiente definición: la transferencia a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, o a los ciudadanos directamente, de la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas o actos que implican el manejo de recursos financieros y humanos, y de bienes y servicios.
4. El Estado de Guatemala debe consolidar el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para que de manera gradual desaparezcan los fondos sociales que solamente constituyen instancias de poca transparencia y fomentan la duplicidad de funciones, debido a que éstos realizan actividades que pueden ser desarrolladas dentro del marco de dicho sistema.



## BIBLIOGRAFÍA

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE. **Descentralización y desarrollo.** (Escritos sobre el Desarrollo, No. 1), (s.e.), Berna, Suiza: COSUDE, 1999.

AGHÓN, Gabriel. **Descentralización fiscal: marco conceptual.** (Serie política fiscal), No. 44), (s.e.), Santiago de Chile: CEPAL, 1993.

Banco Mundial, **Más allá del centro: la descentralización del Estado.** (s.e.), Washington D.C.: Banco Mundial, 1999.

BARRIOS E., Miguel Ángel. **Guía para consultar la Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento, material de trabajo del programa de formación y capacitación de la Dirección Técnica del Presupuesto.** (s.e.), Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas, 1998.

COSSIO, Luis Lira. **La cuestión regional y local en América Latina.** (Serie gestión pública, No. 44), (s.e.), Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2003.

DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis. **La desconcentración administrativa.** (s.e.), Revista de Administración Pública, núm. 35, Madrid, mayo-agosto, 1961.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). **Evaluación de la descentralización municipal en Colombia.** Bogotá, Colombia: (s.e.), 2004.

**Descentralización política y consolidación democrática.** Editado por Dieter Nohlen, 1a. ed.; Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 1991.

FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina: como hacer viable el desarrollo local.** (Serie gestión pública, No. 38), (s.e.), Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2003.



FINOT, Iván. **Descentralización en América Latina: teoría y práctica.** (Serie gestión pública, No. 12), (s.e.), Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2001.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 13ª ed., México: Porrúa, 1969.

GÁLVEZ BORRELL, Victor et. al. **Participación social y poder local en Guatemala.** (s.e.), Guatemala: FLACSO, 2002.

GARNIER, Leonardo. **Función de coordinación de planes y políticas.** (Serie gestión pública, No. 1), (s.e.), Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, 2000.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Jerarquía y competencia administrativas.** (s.e.), Colección Juritex, Guatemala: USAC, 2002.

HEVIA, Antonio Elizalde. **Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local.** (Serie gestión pública, No. 29), (s.e.), Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2003.

JORDANA, Jacint. **Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional.** (s.e.), (s.l.i), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001.

MARTNER, Ricardo. **Gestión pública y programación plurianual, desafíos y experiencias recientes.** (Serie gestión pública, No. 6), (s.e.) Santiago de Chile: ILPES, CEPAL, 2000.

**Memorias del foro descentralización y participación ciudadana.** (s.e.), Compilado por Braulia Thillet, Guatemala: FLACSO, 2002.

OTTO, Ignacio de. **Derecho constitucional, sistema de fuentes.** 2ª. ed.; Barcelona: Ed. Ariel, S.A., 1991.

PÉREZ ROYO, Fernando. **Derecho financiero y tributario, parte general.** 3ª. ed.; (s.l.i.) Ed. Civitas, 1998.

PÉREZ T., Javier y GONZÁLES H., Ignacio. **La descentralización fiscal en México.** (Serie Política Fiscal N° 106), (s.e.), Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, (s.l.i.) CEPAL, 2004.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, **Diccionario de la lengua española.** 19ª ed., Madrid: 1970.

SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. **Planificación estratégica y planificación pública por objetivos.** (Serie gestión pública, No. 32), (s.e.), Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, 2003.

VALENZUELA BARROS, Juan Pablo. **Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile.** (s.e.), Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, 2003.

VILLEGAS, Héctor B. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario.** (s.e.), Buenos Aires: Depalma, 1987.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República.** Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Ley Preliminar de Regionalización.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 70-86, 1986.

**Ley del Organismo Legislativo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 63-94, 1994.

**Ley del Organismo Ejecutivo.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.

**Ley Orgánica del Presupuesto.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 101-97, 1997.

**Ley de Desarrollo Social.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 42-2001, 2001.

**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 11-2002, 2002.

**Código Municipal.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 12-2002, 2002.

**Ley General de Descentralización.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 14-2002, 2002.

**Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.** Acuerdo Gubernativo 240-98. Organismo Ejecutivo, 1998.