

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

ADMINISTRACION Y LEGISLACION

PRESUPUESTAL EN GUATEMALA

— POR —

HECTOR MONTERROSO GONZALEZ



— GUATEMALA, AGOSTO DE 1950 —

Guatemala, 22 de abril de 1950.

Señor Licenciado
Don Héctor Monterroso G.
Presente.

Muy estimado amigo:

De acuerdo con sus deseos, he procedido al examen del trabajo de tesis titulado *ADMINISTRACION Y LEGISLACION PRESUPUESTAL EN GUATEMALA* que fué presentado por usted el año recién pasado, a las autoridades de la «American University», de Washington, D. C., para obtener el título de *LICENCIADO EN ADMINISTRACION PUBLICA*.

Los nueve capítulos de que consta su tesis son tratados en forma completa, con especial referencia a la legislación y prácticas presupuestales vigentes en los Estados Unidos de Norteamérica.

Aparte del interés del tema tratado, el desarrollo de su trabajo es excelente y estimo que sería conveniente que le diera publicidad, ya que los estudios sobre el Presupuesto del país deben preocuparnos hondamente y la tesis es un trabajo que contribuirá en forma efectiva al mejoramiento de nuestros sistemas de administración presupuestal.

Me suscribo de usted muy atento y seguro servidor.

GABRIEL ORELLANA h.

DL
03
T(141)

THE AMERICAN UNIVERSITY
THE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES AND PUBLIC AFFAIRS
1901 F STREET, NORTHWEST

Washington, District of Columbia, April 25, 1950.

Mr. Héctor Monterroso,
Instituto de Fomento de la Producción.
Guatemala, C. A.

Dear Mr. Monterroso :

Thank you for your letter of April 19th. It was a pleasure to hear from you again.

With respect to publishing your thesis «Budgetary Administration and Legislation in Guatemala», the University is willing to grant you permission to do so, provided you indicate in your published document that the material was submitted to the faculty of The American University in May, 1949, as a Master of Arts thesis in the field of Public Administration.

I am happy that you are intending to publish your document and should appreciate very much having a copy of it, if it should be convenient for you to send me one.

Very sincerely yours,

CATHERYN SECKLER-HUDSON.
Chairman, Department of Public Administration and Political Sciences.

INDICE

	Página
PREFACIO	9
PREFACIO DE LA VERSION EN INGLES	11

CAPITULO I

Introducción

NOTA PRELIMINAR	15
Alcance y justificación del presente estudio	16

CAPITULO II

Principios Presupuestales

A) PRINCIPIOS PARA PLANIFICACION FINANCIERA Y CONTROL LEGISLATIVO	19
El principio de equilibrio	20
Los principios de universalidad y unidad	24
El principio de periodicidad	26
El principio de especialización	27
El principio de publicidad	30
El principio de claridad	31
El principio de exactitud	31
B) LOS PRINCIPIOS MODERNOS PARA DIRECCION Y EJECUCION ADMINISTRATIVA	33
El principio del presupuesto como programa del ejecutivo	34
El principio de la responsabilidad del Ejecutivo en la ejecución del presupuesto	34
El principio de informaciones presupuestales	35
El principio de «instrumentos» presupuestales adecuados	35

	Página
El principio de «procedimientos múltiples»	36
El principio de discreción del ejecutivo	37
El principio de flexibilidad en el tiempo	38
El principio del doble sistema de organización presupuestal	39

CAPITULO III

La Formulación del Presupuesto por el Ejecutivo

Iniciativa del Ejecutivo en la formulación del presupuesto	41
Formulación del presupuesto en Oficinas y Ministerios	43
Participación del Ministerio de Hacienda y del Departamento del Presupuesto	44
Métodos para la estimación de los gastos	46
Método de estimar los ingresos	48
Punto de vista negativo en la formulación del presupuesto	50

CAPITULO IV

Autorización del Presupuesto por el Congreso

Procedimientos en el Congreso	53
Grado de intervención del Congreso en la formulación del Presupuesto	54
Limitaciones del Congreso	57
El principio de autorización previa	59

CAPITULO V

Promulgación del Presupuesto

Falta de promulgación del Presupuesto	61
El poder de veto y el veto parcial	62

CAPITULO VI

Ejecución y Control del Presupuesto

A) LA RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO ANTES DEL 30 DE JULIO DE 1948	68
La Tesorería Nacional	68
La Dirección General y Tribunal de Cuentas antes del 30 de julio de 1948	69
El Departamento del Presupuesto bajo la dependencia de la Di- rección General y Tribunal de Cuentas	70
El papel del Ministro de Hacienda	71
Apreciación del sistema	72

	Página
B) EL TRIBUNAL Y CONTRALORIA DE CUENTAS COMO UNA INSTITUCION AUTONOMA	73
Funciones y organización	74
Autoridad administrativa no conmensurada con la responsabilidad	75
El nuevo Departamento del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda	77
C) EL PAPEL DEL CONGRESO EN LA EJECUCION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO	78

CAPITULO VII

Los Presupuestos Extraordinarios

El Presupuesto extraordinario en Guatemala	82
--	----

CAPITULO VIII

Hacia un Sistema más Positivo de Administración Presupuestal

A) REORGANIZACION QUE SE SUGIERE AL SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTAL Y DE CONTABILIDAD ..	88
1° ¿La Dirección General del Presupuesto en la Presidencia de la República?	88
2° La Oficina de Contabilidad de la Nación debería transferirse al Organismo Ejecutivo	89
3° La Oficina del Personal Civil	95
Gráfica de Organización de la Oficina para la Dirección de los Servicios Administrativos, cuyo establecimiento se sugiere	98
B) REORGANIZACION QUE SE SUGIERE DE LOS PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTALES	99
1° Nombramiento de Oficiales responsables encargados del Presupuesto en cada Ministerio y Dirección General	99
2° Implantación de un sistema de informes financieros periódicos	100
3° Prorrato de créditos y reservas presupuestales	101

	Página
4° Sugerencias para una mejor presentación del documento presupuestal	103

CAPITULO IX

CONCLUSION	109
------------	-----

BIBLIOGRAFIA

En español	117
En inglés	118

PREFACIO

La presente tesis es traducción de la que fué presentada por su autor al Departamento de Administración Pública y Ciencias Políticas de la Universidad Americana, de Washington, D. C., a principios del año de 1949, con el objeto de llenar uno de los requisitos parciales necesarios para obtener el título de Licenciado en Administración Pública. Hubiera sido nuestro deseo ampliarla en algunos aspectos y reducirla en otros, a fin de librarla de ciertas partes que puedan parecer innecesarias para el lector guatemalteco. Pero como ello habría significado el retener su publicación por más tiempo, preferimos publicarla tal como fué escrita originalmente, en la confianza de que la mayor parte de sus consideraciones y sugerencias conservan todo su vigor.

De antemano deseamos expresar que la lectura del presente trabajo no debe dejar la impresión de que nuestro sistema de Administración Presupuestal es completamente defectuoso y que el de los Estados Unidos de Norteamérica es perfecto. No, ni lo uno ni lo otro. Lo que ocurre es que la presente tesis está encaminada a sugerir que se implante en Guatemala algo de lo mucho que de bueno tiene el sistema presupuestario Norteamericano y no a criticar lo que pudiera tener de defectuoso. Y a la inversa sucede al tratar de nuestros métodos y sistemas: hemos tocado solamente los procedimientos que nos parecen viciados o poco adecuados para lograr una administración financiera eficiente. Para justificar las limitaciones de este trabajo, reproducimos también a continuación el prefacio de la versión en inglés, aunque alguna de sus consideraciones ya no tenga plena razón de ser.

Guatemala, Junio de 1949.

PREFACIO DE LA VERSION EN INGLES

Resulta un poco difícil escribir una tesis sobre administración y legislación presupuestal en Guatemala debido a que recientemente se han operado muchos cambios de importancia. En realidad, en ciertos momentos se tuvo la sensación de que las fuentes de información disponibles no serían suficientes para llenar los requisitos mínimos que un trabajo de esta naturaleza debe llenar. Aunque el autor ha tenido experiencia en varias oficinas gubernamentales de Guatemala, entre las cuales se incluye la Dirección General y Tribunal de Cuentas, cuando actuaba como un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se lamenta altamente que mientras se elaboraba el presente trabajo no fué posible consultar y obtener la opinión de más experimentados oficiales públicos del país. Las limitaciones de la presente tesis pueden comprenderse fácilmente si se considera, además, que ningún estudio anterior íntimamente relacionado con esta materia ha sido publicado en Guatemala, ni tampoco la literatura en español en el campo de administración presupuestal es abundante.

Pero es precisamente la ausencia de esta clase de estudios en Guatemala la que hace imperativo y útil intentar la investigación, en una forma sistemática, de los orígenes y cimientos sobre los cuales descansa la actual administración y legislación presupuestal del país. Se espera que el presente estudio, aunque limitado, sea de alguna utilidad a los estudiantes de Hacienda Pública de las Escuelas de Economía y de Derecho de la Universidad de San Carlos y a los dirigentes de la administración finan-

ciera del país. Al mismo tiempo, siendo la administración presupuestal de los países latinoamericanos casi desconocida en los Estados Unidos de Norteamérica, puede también servir como una modesta fuente de información a aquellos estudiantes interesados en administración pública comparada. Y es debido a que la presente tesis pretende lograr principalmente los dos objetivos que acaban de mencionarse, que en algunos puntos, en obsequio a cualquier probable lector de habla inglesa, ciertos procedimientos presupuestales que son bastante conocidos para los estudiantes de Hacienda Pública y administradores financieros de Guatemala, se describen y examinan con algún detalle. Por la misma razón, se discuten con alguna extensión en otras partes, principios y métodos presupuestales que son bastante conocidos para los estudiantes y administradores públicos de los Estados Unidos de Norteamérica, porque se consideró que ellos necesitan mayor divulgación en Guatemala.

Este trabajo tiene por objetivos primordiales: 1) investigar cuales principios presupuestales fueron incluidos en la Constitución de Guatemala de 1879 (tal como aparece reformada en 1935); y 2) examinar de que manera fueron modificados y ampliados esos principios por la nueva Constitución del año 1945. También se describe y analiza la administración presupuestal del país, sugiriéndose una reorganización del sistema presupuestal y de contabilidad. Sin embargo, es necesario manifestar que con ningún nuevo sistema de organización financiera se puede obtener el éxito deseado si no se cuenta con un personal cuidadosamente seleccionado y preparado. Si las actuales condiciones no se alteran en Guatemala, existen razones para creer que el gobierno de la República continuará atrayendo elemento capaz procedente de la Universidad y otras escuelas profesionales. La esperada implantación del «sistema de méritos» que manda la nueva Constitución de 1945, (artículo 1º), dará al gobierno la oportunidad de reclutar y retener personal competente al servicio del Estado. De modo que, aunque se comprende perfectamente que muchas de las modificaciones que se sugieren encontrarán la natural resistencia de los grupos interesados, la actual situación económica y política del país es favorable para lograr por lo menos una reforma parcial de los métodos presupuestales. El Ejecutivo necesita una oficina eficiente y responsable que coordine la política fiscal con la monetaria y

en general con la política económica a seguirse en el país. Una Dirección General de Presupuesto podría llevar a cabo tal coordinación y ayudar en gran parte a que el gobierno realice su programa democrático. Esta Dirección General puede también contribuir a la coordinación de todas las funciones administrativas de los Ministerios y otras dependencias del Ejecutivo, evitando usurpación de funciones y duplicación de trabajo. Puede también servir como un instrumento de coordinación entre el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Tribunal y Contraloría de Cuentas.

En gran parte, la preparación del presente trabajo se debe a las enseñanzas y asesoría de los Doctores S. McKee Rosen y Catheryn Seckler-Hudson, de la Facultad de Ciencias Sociales y Administración Pública de la Universidad Americana, de Washington, D. C. Al Dr. Rosen asesor también de oficiales extranjeros en la División de Dirección Administrativa del Departamento del Presupuesto del Gobierno Norteamericano, Oficina Ejecutiva del Presidente, le estoy especialmente agradecido, no solamente por la asesoría que se sirvió prestarme durante el proceso de elaboración del presente trabajo, sino durante todo el tiempo que tuve el privilegio de estar haciendo prácticas en la mencionada oficina. Su continuo énfasis acerca del problema que implica la adaptación a países extranjeros de los sistemas administrativos de los Estados Unidos de Norteamérica, mereció completa consideración al sugerirse la reorganización de la administración financiera de Guatemala. La situación económica, educación, factores históricos y geográficos, medios de comunicación y de transporte, costumbres, agrupaciones cívicas, etcétera, todos son factores que determinan, influencia y condicionan el escenario administrativo de un país.

A la señorita Anne Elkin, también de la Dirección del Presupuesto de los EE. UU. de Norteamérica se le rinden los más expresivos agradecimientos por su habilidad y paciencia al revisar este trabajo.

HECTOR MONTERROSO G.

Febrero de 1949,
Washington, D. C., U. S. A.

CAPITULO I

Introducción

NOTA PRELIMINAR. Bien sabido es que la mayor parte de los países latinoamericanos han sido gobernados, desde que proclamaron su emancipación política de España hasta la fecha, por gobiernos de tipo presidencial que han oscilado frecuentemente entre un sistema de dictadura perfecta y descarada y un sistema semi-dictatorial, que ha respetado parcialmente algunos de los principios fundamentales que caracterizan a un gobierno republicano-democrático. Este hecho, entre otros, ha contribuido a que estos países carezcan de estabilidad política y, por consiguiente, los principios presupuestales ortodójos, aunque algunas veces han sido clara y juiciosamente estipulados en sus Constituciones y en su legislación presupuestal, en la práctica no han sido completamente respetados.

Nuestro país, por desgracia, ha sufrido de una manera intermitente ambas clases de gobiernos dictatoriales, desde que proclamó su independencia de España en 1821, hasta el cercano año de 1944. Por consiguiente, aunque su Constitución establece un sistema de gobierno de tipo democrático-representativo, y garantiza, como en los Estados Unidos de Norteamérica, completa independencia entre los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dando al Legislativo el poder de fijar y controlar los ingresos y gastos del Estado, de hecho el Presupuesto de la Nación ha sido formulado y ejecutado por el Organismo Ejecutivo. La intervención del Organismo Legislativo, la mayor parte de las veces, se ha limitado a la aprobación automática del proyecto de presupuesto y

de la rendición de cuentas que le ha sometido el Ejecutivo, en un gesto vacío que ha pretendido llenar la apariencia de que los preceptos constitucionales que existen al respecto han sido fielmente cumplidos.

Aunque es lamentable tener una Constitución escrita que no ha sido fielmente cumplida en la práctica, así como haber tenido que soportar como administradores del país a «hombres fuertes» que se arrogan la voluntad del pueblo, no puede pasarse por alto el hecho de que la administración presupuestal en Guatemala no ha ido a la zaga en el desarrollo general del país, y que, en algunos aspectos, se ha logrado cierto grado de eficiencia. Que muchas veces no se hayan observado los clásicos principios presupuestales en el país no es un hecho insólito. La violación de dichos principios ha sido práctica común en los Estados Unidos de Norteamérica y otros países de más experiencia y tradición financiera que Guatemala. «Los administradores del presupuesto son pecadores irredentos» escribió el finado Director del Departamento de Presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica, Mr. Harold D. Smith.¹

Alcance y Justificación del presente estudio. Tomado en consideración la estructura política del país hasta 1944, como brevemente se expuso en los párrafos anteriores, los objetivos que se persiguen al escribir la presente tesis son los siguientes:

1º—Discutir y analizar los principios presupuestales que fueron incluidos en la Constitución de 1879, tal como fué reformada en el año de 1935;

2º—Explicar de que manera la Constitución de 1945, promulgada como una consecuencia de la Revolución de octubre de 1944, que estableció en el país un gobierno democrático, modificó y ensancho los principios mencionados;

3º—Describir el proceso presupuestal del país, haciendo algunas comparaciones con el de los Estados Unidos de Norteamérica; y,

4º—Sugerir un sistema más positivo y vigoroso de administración presupuestal y financiera, recalcando la necesidad im-

1 Harold D. Smith, *The Management of your Government* (New York: McGrann-Hill Book Company, Inc., 1946); p. 85.

periosa de usar el presupuesto como un instrumento para planificar, desarrollar, ejecutar y controlar programas administrativos y de política fiscal.

Al elaborar el presente trabajo, y especialmente cuando se trate de describir el proceso presupuestal en su fase administrativa, que podríamos llamar doméstica, se omitirán en lo posible excesivos detalles, por varias razones. En primer lugar, la fase puramente rutinaria del proceso presupuestal es bien conocida o fácil de conocerse por los interesados en la materia, y, por otra parte, los detalles de índole administrativa no son absolutamente indispensables para presentar un panorama claro y completo del sistema de administración presupuestal del país. Por el contrario, se recalcará en cada oportunidad posible que, aunque el aspecto mecánico del proceso presupuestal es importante (procedimientos contables, de control, etc.), debe darse preponderancia a la formulación, análisis y coordinación de los diversos programas a realizarse, tal como ha ocurrido en la Dirección de Presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica desde el año de 1939, fecha en la cual, de acuerdo con la Ley de Reorganización No. 1, la Dirección de Presupuesto fué transferida del Ministerio de Hacienda a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la Nación, la cual a su vez fué creada por Acuerdo Presidencial No. 8248, del 11 de septiembre de 1939.

Ahora que el país está siendo dirigido por un gobierno democrático, y que sus instituciones están siendo modernizadas a fin de poder hacerle frente a una sociedad en la cual la economía pública está aumentando constantemente a expensas de la privada, para ayudar a la «economía olvidada», a la cual Merriam llama «el área empantanada del pobre», los administradores financieros del país tienen una oportunidad brillante y propicia para aceptar y aplicar la nueva filosofía del arte presupuestal. Para ello se hace necesario asignar como primera función del Departamento del Presupuesto, la tarea de armonizar y balancear las actividades totales del gobierno en consonancia con los términos del programa del Presidente de la República, el cual se supone es un reflejo de la voluntad de la mayoría del pueblo.

El olvido de la aplicación de los principios fundamentales de la Ciencia Hacendaria en un país como los Estados Unidos, donde el gobierno solamente realiza los servicios esenciales que son

necesarios para conservar la seguridad interna y externa del país, y un crecimiento armónico y balanceado de la empresa privada, el trabajo y la seguridad social, sería de consecuencias desfavorables para su estabilidad y desarrollo económico. Descuidar la aplicación de esos principios en un país como el nuestro, donde el Estado produce el 20.4% de la cosecha total de café: promueve el desarrollo del país por medio de sus instituciones bancarias; sostiene la casi totalidad de las instituciones de carácter educativo; controla, construye y posee parte del sistema de transportes y comunicaciones; sostiene y administra el sistema hospitalario, etc.; en otras palabras, olvidar la aplicación de los saludables principios financieros en un país donde la actividad individual ha sido substituida o intervenida en muchos aspectos por el Estado, es una vía segura y rápida para conducir a la Nación al desastre económico. En realidad, no es aventurado afirmar que la organización empírica de la administración pública, la falta de programas y planes presupuestales y de una sana política fiscal, son altamente responsables del lento desarrollo económico de nuestro país.

Ojalá que ahora que el principio político que garantiza la completa independencia de los tres Organismos del Estado está siendo cumplido y respetado, y que, como una consecuencia, ha surgido el problema de coordinar las relaciones de los Organismos Legislativo y Ejecutivo en el proceso presupuestal, este trabajo pueda ser de alguna utilidad para los estudiantes de finanzas y directores financieros del país. El autor se sentiría complacido si ésta tesis logra estimular el interés de estudiantes más capacitados de la Facultad de Economía, en un asunto tan vital como es la administración presupuestal y financiera de Guatemala.

CAPITULO II

Principios Presupuestales

El presente capítulo será dedicado al análisis y discusión de los principios presupuestales. Se indicará qué principios presupuestales se incluyeron en la Constitución de 1879, tal como fué reformada en 1935, y en la Ley Orgánica del Presupuesto, de 1937, y de qué manera dichos principios fueron modificados o ampliados por la nueva Constitución promulgada en el año de 1945. Además, se analizarán y discutirán las fases esenciales, la forma y el contenido de estos principios o reglas presupuestales.

Al hablar de principios presupuestales, debe tenerse en mente, que ellos no son una ley inmutable que se derive de la naturaleza de las cosas, sino una guía que ha surgido a través de un período considerable de tiempo y experiencia, la cual los estadistas han considerado buena y útil y ha sido aceptada como un criterio o norma razonable. ² Como una ley, estos principios están sujetos a la interpretación y deben responder a las realidades económicas, en el tiempo y en el espacio. O los principios se cambian o la sociedad debe ajustarse a ellos.

A) PRINCIPIOS PARA PLANIFICACION FINANCIERA Y CONTROL LEGISLATIVO

«Las relaciones que existen entre los Organismos Legislativo y Ejecutivo, determinan en gran parte el éxito o el fracaso de un gobierno democrático. Por consiguiente, el presupuesto, debido

² Dra. Catheryn Seckler-Hudson, en el curso: *El Presupuesto como Instrumento de Planificación y Administración*, semestre 1947-48; The American University, Washington, D. C., U. S. A.

a que al mismo tiempo es el instrumento más importante de control legislativo y de dirección ejecutiva, se encuentra situado en el propio corazón de un gobierno democrático. Ningún gobierno que deje de reconocer esta función dual puede apreciar en toda su plenitud la verdadera significación del presupuesto o darse cuenta del difícil problema que debe resolverse». ³ La anterior exposición fué escrita por Harold D. Smith en su libro *The Management of your Government*, cuando discutía la necesidad de reconciliar los históricos principios presupuestales que fueron designados para estrechar el control del Legislativo sobre el Ejecutivo, con los modernos principios presupuestales desarrollados desde el punto de vista de dirección y ejecución administrativa. Este importante problema de reconciliación será considerado más adelante. A continuación se discutirán los principios históricos que fueron designados primariamente con el objeto de asegurar un completo control legislativo de los gastos públicos, y cuyo desarrollo, es un reflejo de la antigua lucha entre la Corona y el Parlamento en Francia y Gran Bretaña. Estos principios son: equilibrio, universalidad, unidad, periodicidad, especialidad, publicidad, claridad y exactitud.

El Principio de Equilibrio.—A. E. Buck ⁴ estima que este principio es una característica esencial del presupuesto considerado como un plan financiero. Ni la Constitución de 1879 ni la de 1945 contiene cláusula alguna relacionada con el equilibrio presupuestal. Pero la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto gubernativo Número 1920, del 12 de febrero de 1937, estipula específicamente en el artículo 14, que «el monto de los gastos ordinarios y extraordinarios para cada año fiscal, no excederá del monto calculado de los ingresos respectivos». Además, el artículo 34, inciso 4º de la misma ley, al tratar de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en relación con el Presupuesto, estipula que dicho ministerio debe «procurar el equilibrio del Presupuesto»: y finalmente, en el artículo 72 se establece que «en el caso de resultar un déficit en la liquidación del ejercicio fiscal, el Organismo Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará en el Presupuesto del siguiente ejercicio, los ajustes y reduc-

³ Harold D. Smith, op. cit., p. 82.

⁴ A. E. Buck, *The Budget in Governments of Today* (New York, The Macmillan Company, 1934), p. 114.

ciones que sean necesarios para restablecer el equilibrio, y dictará todas las medidas y disposiciones que juzgue conducentes para tal fin».

¿A qué clase de equilibrio se refiere la Ley Orgánica del Presupuesto? En el artículo 4º, la Ley clasifica los ingresos, de conformidad con su origen, en cinco grupos: a) Rentas patrimoniales; b) Servicios públicos, c) Venta de artículos estancados y productos del Estado; d) Impuestos y contribuciones; y, e) Ingresos varios. El artículo 8º establece que dichos ingresos deben considerarse como de carácter ORDINARIO, y que, cuando se presuma un ingreso de naturaleza EXTRAORDINARIA, tal como el proveniente de un empréstito, de operaciones de crédito público, etc., su estimación se debe hacer por separado. Parece, por consiguiente, que los legisladores tuvieron en mente dividir los ingresos y gastos en dos categorías, ordinarios y extraordinarios; estipulando que los ingresos ordinarios deben cubrir los gastos de esta misma clase y que los ingresos extraordinarios deben destinarse a cubrir gastos extraordinarios. Siempre deben estar balanceadas estas dos categorías de ingresos y gastos, y por consiguiente también el total estimado del presupuesto.

A pesar de que la anterior teoría de equilibrar el presupuesto puede juzgarse como buena para un país que, como Guatemala, no ha alcanzado aun suficiente madurez política, en su aplicación práctica ha fallado por dos razones. En primer lugar, la ley definió de una manera errónea y confusa los gastos extraordinarios, considerando como tales las partidas globales y los gastos imprevistos, como se demostrará mas adelante. Naturalmente, siendo esta clase de gastos realmente de un carácter ordinario, no han sido financiados por medio de ingresos extraordinarios. Por otra parte, como una consecuencia de haber tenido presupuestos desequilibrados durante los últimos años de la tercera década del presente siglo y principios de la cuarta, a causa de los cuales la deuda pública interna aumentó de Q7.5 millones en 1929 a Q15.00 en 1935, el Jefe del Ejecutivo y demás administradores financieros se entregaron a una política fiscal de recortes y economías mal entendidas. De modo que, buscando una fuerte posición financiera para el gobierno, siguieron la práctica de pagar, de 1933 a 1944, del producto de los ingresos ordinarios, los gastos totales del país, incluyendo la amortización de la deuda

pública y otras inversiones en obras públicas que bien pudieron ser clasificadas como extraordinarias. ⁵ Al final de los mencionados años fiscales, con la excepción de 1939, los presupuestos siempre arrojaron superávits muy substanciales, logrados sin tomar en cuenta en absoluto, el efecto que producirían en la economía del país considerada en su totalidad. En realidad, los superávits logrados a mediados de los treinta fueron realizados aumentando innecesariamente los impuestos, rebajando los salarios de los trabajadores públicos e invirtiendo la mínima cantidad posible en obras públicas, en un período en que el ciclo económico estaba precisamente en su fase depresiva.

El resultado de esa absurda política, que parece haberse basado en la doctrina financiera clásica que aconseja que «para balancear el presupuesto, un superávit estimado es no solamente justificable sino deseable, dependiendo su magnitud, por supuesto, del tamaño del presupuesto y de la pasada experiencia financiera del gobierno», ⁶ el resultado fué, repetimos, que surgió un gobierno en una posición financiera muy fuerte, en medio de un pueblo compuesto por una abrumadora mayoría que carecía de lo mínimo para llevar una vida decente, y una minoría de gente acomodada y timorata, que no se atrevía a arriesgar su capital en un mercado sin poder de compra, con impuestos altos y con excesivas regulaciones sobre los negocios. Esta fué una política en contraposición completa con la teoría económica ampliamente aceptada en la actualidad, conocida como «política fiscal compensatoria» de fomento monetario», la cual recomienda la formación de superávits para el retiro de la deuda pública en los años de prosperidad, y financiamiento deficitario y programas de obras públicas en tiempos de depresión económica; política que, dicho sea de paso, fué seguida con bastante éxito desde el principio de la Administración de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos de Norteamérica.

Pocos días antes de que los movimientos populares de junio de 1944 obligaran al General Ubico a presentar su renuncia como Jefe del Ejecutivo, éste pagó casi en su totalidad la deuda pública externa del país, haciendo uso de los superávits que anteriormente se habían acumulado. Era esta una época en la cual las fuerzas

⁵ Hugh Dalton, *Principles of Public Finance* (London; George Routledge & Sons, Ltd., 1943), p. 303.

⁶ A. E. Buck, *op. cit.*, p. 116.

inflacionarias se estaban desatando rápidamente, de modo que la liquidación de la deuda fué hecha, por mera casualidad, de acuerdo con modernas teorías financieras, a pesar de que, si se juzga este pago desde otro punto de vista hacendario, fué un mal acto de administración, porque el Gobierno no pidió ninguna ventaja, ninguna concesión a los tenedores de bonos, como habría sido el caso si la operación no se hubiera llevado a cabo tan precipitadamente. El General Ubico, por lo visto, estaba temeroso de que los elementos revolucionarios despilfarraran los superávits que había acumulado a expensas del progreso y bienestar de la colectividad.

Después del corto período de transición comprendido entre julio de 1944 y el 15 de marzo de 1945, durante el cual el país fué gobernado, primeramente por el General Ponce V., y luego por la Junta Revolucionaria de Gobierno, que derrocara la dictadura implantada por aquél, el 20 de octubre de 1944, se instauró el 15 de marzo de 1945, un nuevo gobierno de tendencias democráticas, y desde entonces el concepto que se tiene del equilibrio presupuestal ha variado un tanto en la práctica.

Aunque el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, que dicho sea de paso ya no está en completo acuerdo con la Constitución de 1945, está obligado a presentar a la consideración del Congreso un presupuesto en equilibrio, se ha intentado hacer una distinción más clara y científica entre ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios. Sin embargo, no existe aparentemente ninguna correlación directa entre ingresos y gastos ordinarios, ni entre ingresos y gastos extraordinarios. La finalidad que se persigue al formular el presupuesto es únicamente balancear el total de ingresos ordinarios y extraordinarios contra el total de gastos ordinarios y extraordinarios. Y así tenemos, por ejemplo, el caso que se registra en el presupuesto para el año fiscal 1948/49, que muestra como ingresos ordinarios Q43.6 millones y como gastos ordinarios Q37.7 millones. Por otra parte, las rentas extraordinarias se estimaron en ese mismo año en Q1 millón y las inversiones extraordinarias en Q6.9 millones. Pero el presupuesto está, sin embargo, balanceando en la cantidad total de Q44.6, que corresponde a ambas clases de ingresos y gastos.

En conclusión, puede afirmarse que, de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, debe establecerse el equilibrio presupuestal cada año, cubriendo los gastos ordinarios y fijos, in-

cluyendo el servicio de la deuda, por medio de los ingresos ordinarios, y haciéndole frente a los gastos extraordinarios o de capital por medio de ingresos de la misma categoría, incluyendo la creación de deuda pública. En la práctica, sin embargo, los encargados de formular el presupuesto han tratado solamente de equilibrar su monto total, sin hacer una clara distinción entre gastos e ingresos ordinarios y extraordinarios. En el capítulo VII, relacionado con la teoría de los presupuestos extraordinarios, se tratará nuevamente de esta materia.

Los principios de universalidad y unidad.— Existe cierta confusión entre algunos autores acerca de lo que se pretende expresar por medio de estos principios. Según A. E. Buck, ⁷ el principio de universalidad significa que el presupuesto debe comprender *todos* los ingresos y *todos* los gastos del gobierno, y que, además, los requerimientos financieros del gobierno deben ser presentados, no en un número de totales separados y sin ninguna relación, sino en dos grandes totales, que den una idea y un cuadro completo de las necesidades gubernamentales. La universalidad, entonces, lleva implícito el principio de unidad.

Para Arizio de Viana, ⁸ el principio de universalidad significa que no debe haber ninguna dependencia específica entre un determinado impuesto y un determinado gasto. Esto es precisamente lo que Harold D. Smith, ⁹ ex Director del Departamento de Presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica, entiende por el principio de unidad.

Universalidad, de acuerdo con el autor últimamente mencionado, quiere decir que «el presupuesto debe contener los ingresos y los gastos brutos, que reflejen todas las actividades sin excepción alguna, así como también debe mostrar el superávit disponible para retirar la deuda pública o el déficit que debe ser cubierto con nuevos impuestos o por medio de la creación de deuda pública». A este mismo concepto, aunque sin especificar que la estimación de ingresos y gastos debe figurar en bruto, es lo que Arizio de Viana llama «la regla de la unidad». En la exposición que

7 A. E. Buck, op. cit., p. 125.

8 Arizio de Viana, *Budget Making in Brazil* (Columbus: The Ohio State University Press. 1947), pp. 16-18

9 Harold D. Smith, op. cit. pp. 84-85.

sigue, los principios de universalidad y unidad serán interpretados de la manera en que fueron expuestos por Harold D. Smith, por creerla más representativa y correcta.

La Constitución de 1879 no contiene disposición alguna acerca del principio de la universalidad. Pero la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, en el artículo 4º especifica que la estimación de los ingresos comprenderá las entradas **TOTALES** de la Nación, clasificadas conforme a su origen, y el artículo 12 agrega que: «el Presupuesto de Gastos comprenderá los gastos de la Administración Pública, sin excepción alguna». En la nueva Constitución de 1945, el principio de la universalidad fué claramente incorporado en el artículo 177 que estipula que, «todos los ingresos del Estado serán previstos y sus gastos fijados en el presupuesto que regirá durante el año para el cual haya sido aprobado. El presupuesto es uno y en él figurarán todos los gastos e ingresos». Respecto al problema de si deben figurar en el presupuesto las cantidades totales involucradas en la operación de ciertos servicios públicos, o solamente el saldo que resulta de dicha operación, la Ley Orgánica del Presupuesto dice, en el Artículo 9, que «en cada renglón de ingresos se estimará el rendimiento bruto sin deducciones de ninguna clase». Esta disposición de la Ley, que favorece la presentación de los ingresos brutos y no de los netos en el presupuesto, ha inflado considerablemente el monto total, especialmente ahora que el Gobierno posee y maneja las fincas que, antes de la Segunda Guerra Mundial, estaban en manos de ciudadanos alemanes. La presentación en forma de ingresos y egresos brutos del ramo de correos y comunicaciones eléctricas infla también innecesariamente el presupuesto de la Nación.

En la práctica, el principio de universalidad ha sufrido en Guatemala algunas violaciones, como sucede también en otros países. Y es interesante observar que el Congreso de la República, parece estar de acuerdo con dichas violaciones, como puede deducirse de la cláusula contenida en el artículo 5º de las Normas Presupuestales para el año fiscal 1947-48, que claramente estipulan que las dependencias del Estado cuyos ingresos y egresos *no aparezcan en el presupuesto general*, deben enviar sus ingresos a la Tesorería Nacional, y que sus gastos deberán hacerse de conformidad con los requisitos que la ley establece.

La Constitución de 1879 no contenía ninguna disposición con respecto al principio de la UNIDAD en el presupuesto, pero la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, en el artículo 10, establece que «los ingresos de la Nación constituyen un fondo común, indivisible y único, con el cual se cubren todos los gastos administrativos». Este artículo fué incorporado a la Constitución de 1945, en el artículo 185 que, además, establece que todos los ingresos deben incluirse en la masa común, aunque algunos queden como disponibilidades privativas de un organismo o dependencia. De modo que, aunque la Constitución manda la formación de un fondo general, se permite a ciertos establecimientos públicos, tales como hospitales, usar privativamente las cantidades que reciben en pago de servicios que prestan o productos que venden. En el Decreto No. 392, que puso en vigor el presupuesto para el año 1947-48, el Congreso estipuló que el Ejecutivo queda facultado para resolver en cada caso, cuales establecimientos deben gozar del privilegio de disponer privativamente de sus fondos, pero además, claramente se estableció que dichos acuerdos o resoluciones del Ejecutivo, deben ser sometidas al Congreso para su aprobación. Al sancionar el Ejecutivo el mencionado Decreto, rechazó la obligación de someter esa clase de resoluciones a la consideración del Congreso, fundándose en que ciertos establecimientos públicos, tales como los hospitales, no pueden detener sus gastos esperando hasta que el Congreso se reúna.

Concretando, puede afirmarse que el principio de la unidad del presupuesto solamente es parcialmente aplicado en nuestro país, pero parece que predomina la tendencia a reducir el número de establecimientos públicos que puedan disponer privativamente de sus fondos, al acordar que éstos deben quedar sujetos a un cuidadoso escrutinio de parte del Congreso.

El principio de periodicidad.— Como la mayoría de los países, Guatemala ha adoptado el año como unidad de tiempo para el presupuesto. El artículo 54 de la Constitución de 1879, incisos 2º y 4º, y los artículos 119, inciso 4º; 137, inciso 5º; y el artículo 186 de la Constitución de 1945, se refieren al carácter anual del presupuesto y de las cuentas de la Nación. Concretamente el artículo 186 de la Constitución de 1945 establece que «El Ministro de Hacienda liquidará el presupuesto anual dentro de los cuatro meses si-

guientes a su expiración y enviará su informe al Tribunal de Cuentas con los datos y comprobantes necesarios».

El artículo 2º de la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, estipula que el año fiscal principia el 1º de julio y concluye el 30 de junio, y el artículo 21 establece que el Presupuesto sólo autoriza las erogaciones regulares para el ejercicio fiscal en que ha de surtir sus efectos, no pudiendo incluirse, en consecuencia gasto alguno que deba efectuarse en los años subsiguientes. El artículo 43 establece que cada ejercicio fiscal es independiente de los anteriores y posteriores, pero el artículo 44 estipula que las obligaciones legítimas del ejercicio que no hubieren sido autorizadas, visadas y pagadas antes del 30 de junio, podrán serlo todavía con cargo al ejercicio fenecido hasta el 31 de julio del propio año. Después de esa fecha, no podrá hacerse cargo alguno al presupuesto vencido, ni pagarse las acreedorías legalmente incurridas en el ejercicio anterior, a menos que en el presupuesto para el año vigente se haya incluido, en el Ramo de la Deuda Pública, partida especial destinada al pago de tales obligaciones. La Ley Orgánica del Presupuesto de nuestro país no contempla ni permite apropiaciones de carácter permanente, como sucede en los Estados Unidos de Norteamérica.

Aunque también los ingresos del presupuesto son calculados, aprobados y puestos en vigor para el año fiscal, las leyes que crean los impuestos tienen un carácter permanente. El Congreso está autorizado por los artículos 54, incisos 3º y 5º de la Constitución de 1879, y por el artículo 119, inciso 3º de la Constitución de 1945, a decretar tasas e impuestos ordinarios y extraordinarios cuando la necesidad lo exija, determinando las bases para su recaudación.

En resumen, la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, conceden una gran importancia a la regla o principio de la anualidad del presupuesto. El ejercicio fiscal coincide con el año fiscal, con un período adicional de un mes para autorizar y pagar las obligaciones que fueron legalmente contraídas.

El principio de especialización.— Ni la Constitución de 1879 ni la de 1945 hacen referencia alguna al principio de especialización, es decir respecto al grado de detalle que debe observarse al registrar los ingresos y egresos en el presupuesto. Pero la Ley

Orgánica del Presupuesto de 1937 especifica claramente los grupos y subgrupos en que deben clasificarse los ingresos de la Nación. Ellos son: a) Rentas patrimoniales; b) Servicios públicos; c) Venta de artículos estancados y productos del Estado; d) Impuestos y contribuciones; y, e) Ingresos varios. Cada uno de estos grupos, como ya se dijo, se subdivide en varios subgrupos o epígrafes.

En cuanto a los gastos, la Ley Orgánica del Presupuesto, los divide en seis Ramos que son: 1º, Poder Legislativo; 2º, Presidencia de la República; 3º, Poder Judicial; 4º, Secretarías de Estado; 5º, Deuda Pública; y 6º, Clases Pasivas. Cada Ramo se subdivide en Secciones numeradas correlativamente, correspondiendo generalmente una Sección para cada Ministerio de Estado. En cada sección los gastos figuran por capítulos, correspondiendo un capítulo a cada Departamento y a las partidas globales. Cada capítulo es a su vez dividido en partidas, las cuales están debidamente numeradas y especifican su objeto, a veces no muy claramente. Por lo tanto, antes de que el Departamento del Presupuesto autorice un gasto, debe revisar claramente si está de acuerdo con el ramo, sección, capítulo y partida del presupuesto vigente.

El artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto dió amplios poderes al Organismo Ejecutivo para hacer transferencias de créditos o partidas del presupuesto dentro de un mismo Ramo. Por consiguiente, con los diferentes Ministerios estaban comprendidos dentro de un mismo Ramo, el Ejecutivo estaba autorizado para hacer transferencias de un Ministerio a otro, sin tener que consultar al Congreso. Más aún, el Ejecutivo podía hacer transferencias de uno o varios ramos a otro, por ejemplo, del Organismo Judicial al Organismo Ejecutivo o al Congreso, o viceversa, sin tener que consultar al Congreso si no estaba reunido, pero con la obligación de darle cuenta de dichas transferencias en los primeros quince días de sus sesiones ordinarias.

La Constitución de 1945 tiende a disminuir las atribuciones y facultades del Organismo Ejecutivo en todo sentido. Y así, en el artículo 183 establece que «las cantidades aprobadas por el Congreso para cada Ramo del Presupuesto y para cada uno de los Ministerios, sólo podrán transferirse por el Congreso, a solicitud del Ejecutivo, en cualquier momento del año fiscal». Aparentemente este artículo al decir *las cantidades apro-*

badas por el Congreso para cada Ramo del Presupuesto y para cada Ministerio, se está refiriendo a las cantidades de cada partida del Presupuesto, porque no especifica las *cantidades totales*. Si así fuera interpretado, no le sería permitido al Ejecutivo hacer ninguna transferencia aún entre las mismas partidas de un mismo Ministerio. Pero en la actualidad, de 1945 a la fecha, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ha hecho transferencias dentro de un mismo Ministerio, basado en el artículo 181 de la Constitución de 1945 que literalmente dice: «El Ministro de Hacienda, bajo su responsabilidad, tiene el deber de proporcionar mensualmente a cada Ministerio de Estado y a cada uno de los Organismos Legislativo y Judicial, sólo la dozava parte de la cantidad que fije el presupuesto anual, a menos que por una disposición del Presidente de la República, tomada en Consejo de Ministros y para casos extraordinarios, se disponga fijar otra cantidad, en lo referente a los Ministerios». La opinión del autor es que el artículo antes mencionado se refiere sólo y exclusivamente a la modificación de las asignaciones mensuales que corresponden a cada servicio, y no lleva implícito el derecho de que el Ejecutivo pueda suprimir algunas partidas y crear otras en su lugar, dentro de un mismo Ministerio, como lo ha venido haciendo. Pero desde luego que el Congreso ha permitido que el Ejecutivo proceda en esa forma, puede afirmarse que éste está debidamente autorizado para hacer transferencias dentro de un mismo Ministerio, siempre que lo acuerde en Consejo de Ministros y en casos extraordinarios; pero en ningún caso puede hacer transferencias dentro de Ramos o Ministerios diferentes.

Este problema acerca de la especialización o especificación detallada vrs. flexibilidad en la ejecución del presupuesto, ha tomado más importancia desde el año 1945. El Congreso vigila celosamente al Ejecutivo y desea establecer la supremacía del Organismo Legislativo en la formulación y ejecución del presupuesto. Y así vemos que el proyecto presentado por el Ejecutivo es modificado sustancialmente aún en sus mínimos detalles, y que, por consiguiente, el Ejecutivo, inmediatamente después de que el presupuesto ha sido promulgado con las modificaciones hechas por el Legislativo, y no teniendo tiempo suficiente para hacer uso de su poder de veto, prácticamente rehace de nuevo el presupuesto, disminuyendo o suprimiendo algunas partidas y aumentando y

creando otras nuevas dentro de los mismos Ministerios. Hasta donde su autoridad se lo permite, el Ejecutivo trata de dejar el Presupuesto en la forma en que originalmente lo propuso al Congreso, de modo que gran parte del trabajo detallado que este último Organismo realizó carece de objeto, y el único resultado práctico que el Congreso logra al tratar de fijar, por ejemplo, aún los salarios de empleados que devengan los sueldos más bajos, es dificultar y entorpecer una eficiente administración presupuestal.

El Principio de Publicidad.—Siendo el presupuesto en Guatemala una ley, para que sea efectivo, se requiere que sea sancionado y promulgado. Por consiguiente, es obligatorio que el Ejecutivo ordene la publicación del documento presupuestario inmediatamente después de que ha sido sancionado. El cumplimiento de este requisito ha sido descuidado por el Gobierno en los últimos cuatro años, ya que el documento que contiene en detalle el presupuesto aprobado, es publicado varios meses después de que ha entrado en vigor. Otro tanto sucede con la publicación de los resultados de la liquidación del presupuesto, que anteriormente eran proporcionados al público en las Memorias del Ramo de Hacienda, los cuales han dejado de publicarse en los últimos años.

En cuanto a la fase inicial del proceso de formulación y discusión del presupuesto por los Organismos Ejecutivo y Legislativo, puede afirmarse que no se acostumbra darle la amplia publicidad que recibe en los Estados Unidos de Norteamérica. Concediendo que ciertos gastos no es conveniente que sean sometidos a la crítica pública, es necesario, sin embargo, que en un Estado democrático como el nuestro, se de completa difusión al presupuesto desde que comienza a formularse. Tampoco puede decirse que en las fases de ejecución y vigilancia del presupuesto haya suficiente publicidad.

A. E. Buck ¹⁰ sugiere que en aquellos gobiernos donde, como es el caso actual de Guatemala, el Organismo Legislativo no tiene límite alguno para actuar sobre el proyecto de presupuesto que le presenta el Ejecutivo, debería de publicarse un estado en el que se explicaran, en términos generales, los efectos ocasionados por los cambios hechos por el Congreso a la proposición del Ejecutivo. Esta sugestión, desde luego, parece razonable y útil.

10 A. E. Buck, op. cit., p. 215.

El principio de claridad.—Un escritor inglés, citado por Mr. Harold D. Smith, "dijo, hablando acerca de este principio; que «la administración ha condescendido... en explicar el presupuesto a la mente más pobre». El presupuesto de Guatemala no puede pretender llegar a tanto, pero sus pequeñas dimensiones y el hecho de estar comprendido en una sola ley, lo hacen bastante claro y comprensible para un ciudadano con educación primaria. No obstante, debe señalarse que el presupuesto solamente clasifica los gastos de conformidad con las dependencias que los efectúan. No existe clasificación alguna con respecto a las funciones u objetivos que llenan los gastos. Y la clasificación de las rentas hecha por la Ley Orgánica del Presupuesto no es satisfactoria. La falta de buenos cuadros de resumen, así como de las cifras correspondientes a los dos últimos años fiscales, impiden que el documento presupuestal pueda dar una idea clara y total de los negocios financieros del país, a los miembros del Congreso y a los ciudadanos. Más adelante, al hacer algunas sugerencias para una mejor presentación del documento presupuestario, se volverá a tratar de este asunto.

El principio de exactitud.—Este principio, según la Doctora Seckler-Hudson,¹² significa que debe haber veracidad en el método de determinar las necesidades del gobierno y en el de asignarle y calcularle sus correspondientes cantidades. Dicho principio condena la práctica un tanto común de *inflar* la estimación de los gastos y de establecer reservas ocultas al estimar deliberadamente de una manera conservadora los ingresos probables. La Ley Orgánica del presupuesto, al establecer que todos los ingresos y gastos estimados deben ser incluidos en el presupuesto, tiende a asegurar la mayor exactitud posible en su formulación.

Pero en la práctica, el Ejecutivo recurre muy frecuentemente, durante el transcurso del año fiscal, al expediente de pedir apropiaciones suplementarias o créditos adicionales. Fué muy cómodo para el Ejecutivo, mientras estuvo en vigor la Constitución de 1879, tal como fué reformada en 1935, hacer uso de este re-

¹¹ Harold D. Smith, op. cit., p. 84.

¹² Dra. C. Seckler-Hudson, en el curso *El Presupuesto como un Instrumento de Planificación y Administración*, otoño 1947-48; The American University, Washington, D. C.

curso, pues el artículo 77, inciso 23, dió al Ejecutivo la facultad de decretar cualquier clase de leyes demandadas por las circunstancias, durante el período en que el Congreso no permanecía reunido, o sea la mayor parte del año, generalmente diez meses. La única obligación que pesaba sobre el Ejecutivo era la de someter estos decretos a la aprobación o improbación de la Asamblea durante los primeros quince días de sus próximas sesiones ordinarias. Estos amplios poderes para legislar fueron usados por el Presidente de la República para crear créditos adicionales y suplementarios durante todo el transcurso del año, con la seguridad de que al serles sometidos a un Congreso que era integrado por amigos incondicionales, los Representantes no formularían objeción alguna. La única limitación que con anterioridad a 1945 pesaba sobre el Ejecutivo para abrir créditos adicionales o suplementarios, se encuentra en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Presupuesto de 1937, que establece que en ningún caso será concedido un crédito adicional que altere el equilibrio del Presupuesto, ni será aceptado como fuente de recursos un ingreso dudoso; o bien que ya esté previsto en el Presupuesto de Ingresos, o que haya servido de base a otro crédito o ley de gastos, en la parte de que ya se hubiere dispuesto.

La Constitución de 1945, al suprimir al Ejecutivo la facultad que tenía de legislar, abolió virtualmente el poder que tenía de decretar créditos adicionales o suplementarios sin la previa aprobación del Congreso. Pero la Constitución de 1945 es el producto de una revolución dirigida primariamente contra las dictaduras, y por consiguiente, los Constituyentes quisieron expresar claramente, en el artículo 182, que los créditos que se consignan en el estado de gastos del presupuesto, fijarán las cantidades máximas destinadas a cada servicio, y no podrán aumentarse por el Ejecutivo, sin autorización previa del Congreso. El resultado de esta limitación impuesta al Organismo Ejecutivo, no ha producido la estimación de un presupuesto más exacto. En la realidad, siempre existen ciertos gastos que no se incluyen en su totalidad al estimar el presupuesto y cuya necesidad no puede ser ignorada más adelante ni por el Ejecutivo, ni por el Congreso. De modo que se ha hecho uso de otro recurso. Los créditos adicionales o suplementarios son hechos de una manera provisional, cargando su valor a una cuenta denominada DOCU-

MENTOS PENDIENTES. El saldo de esta cuenta aumenta continuamente con el resultado de que el presupuesto es liquidado arrojando un superávit teórico. De mala gana, el Congreso de la República va aprobando, poco a poco, estos pagos hechos con carácter provisional.¹³

Aceptando como inherente al dinamismo que caracteriza a la Administración Pública la necesidad de recurrir a los créditos adicionales y suplementarios, existe, sin embargo, un amplio campo para hacer una estimación más exacta del presupuesto. Si el Congreso no insistiese en hacer tan sustanciales reformas al proyecto de presupuesto que le somete el Ejecutivo y en hacer reducciones o aumentos que no están de acuerdo con la realidad económica y política del país, y si el Ejecutivo, a su vez, hiciera una franca y más técnica determinación de las rentas y gastos que necesita llevar a cabo, es decir, si además de mejorar la administración fiscal y presupuestal, se pudieran coordinar mejor las relaciones que existen entre el Ejecutivo y el Legislativo en asuntos presupuestales, el presupuesto sería un reflejo más exacto y veraz de las necesidades económicas y financieras del país.

B) LOS PRINCIPIOS MODERNOS PARA DIRECCION Y EJECUCION ADMINISTRATIVA

El finado Director del Departamento de Presupuesto de los Estados Unidos, Harold D. Smith,¹⁴ al discutir y proponer de una manera tentativa este grupo de principios, recalca el hecho de que fueron elaborados desde el punto de vista de ejecución y dirección administrativa, y que, por esta razón, resultan tan parciales como los que fueron comentados anteriormente, los cuales, como se dijo, tienen por objeto estrechar el control del Organismo Legislativo sobre el Ejecutivo.

¹³ El Ministro de Hacienda comunicó al Congreso el 20 de enero de 1949, que el superávit del año fiscal 1947-48 había ascendido a Q6.5 millones. Al proponer la forma en que pensaba debía de distribuirse el superávit, pedía la suma de Q3.6 millones para la legalización de los pagos ya efectuados con cargo a la cuenta DOCUMENTOS PENDIENTES, para poner de este modo las finanzas nacionales sobre bases firmes y saludables. Tanto la magnitud relativa del superávit, así como el saldo de la cuenta antes mencionada, demuestran el poco grado de exactitud con que se formula el presupuesto. (Véase Diario de Centro América, enero 21 de 1949, Guatemala.)

¹⁴ Harold D. Smith, op. cit., p. 90.

Los principios presupuestales formulados desde el punto de vista de ejecución y dirección administrativa, son una consecuencia natural del continuo crecimiento de las funciones del gobierno, y deben ser adaptados de acuerdo con la organización política de cada Estado. Aunque estos principios son bastante conocidos para los estudiantes y funcionarios dedicados a los asuntos presupuestales en los Estados Unidos de Norteamérica, no puede decirse exactamente lo mismo con respecto a Guatemala, y es por esta razón que se considera importante discutirlos y analizarlos aunque sea brevemente, así como tratar de su posible reconciliación con los principios históricos destinados al control legislativo.

El principio del Presupuesto como programa del Ejecutivo

—Este principio considera que la formulación del presupuesto debe estar estrecha y directamente relacionada con el programa total del Ejecutivo, porque la formulación y ejecución del presupuesto y el programa total de un Gobierno, «son los dos lados de una misma moneda», y porque el presupuesto, cuando ha sido promulgado «se convierte en el programa de trabajo del Gobierno, reflejando todas las actividades y responsabilidades de éste, en sus aspectos político, económico y social». ¹⁵ Bajo las dictaduras presidenciales, el presupuesto en Guatemala, aunque formulado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por el Congreso, ha reflejado los puntos de vista del Jefe del Ejecutivo. Las palabras *puntos de vista* en lugar de *programa* del Jefe del Ejecutivo, se han empleado de una manera deliberada, para significar que ningún programa integral definido ha sido elaborado por dependencia alguna del Ejecutivo, ni la formulación de proyecto de presupuesto se ha aprovechado como un medio de llevar a cabo o formular tal programa.

El principio de la responsabilidad del Ejecutivo en la ejecución del presupuesto.—Este principio considera que el Ejecutivo debe tener cierta discreción al efectuar los gastos, considerando los créditos aprobados como una autorización y no como una obligación de gastar la cantidad total apropiada. Debe tratar el Ejecutivo, por medio de sus oficinas, de ejecutar el fin que la ley persigue, pero de la manera más económica posible.

15 Harold D. Smith, op. cit., p. 90.

La Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, claramente establece este principio en el artículo 52, al estipular que todas las partidas de los gastos, erróneamente calificados por la ley como *extraordinarios*, son créditos facultativos, y que no existe obligación de realizarlos por el total de las cantidades asignadas. No existe una disposición similar con respecto a los llamados gastos ordinarios, la mayoría de los cuales están formados por salarios y gastos administrativos de las diversas oficinas. Pero desde luego que el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que las partidas de sueldos y gastos ordinarios del Presupuesto no son acumulativas, y que por consiguiente, las asignaciones mensuales no causadas no podrán agregarse a las de los meses posteriores, se deduce que también esta clase de gastos pueden hacerse en forma opcional por el Ejecutivo.

El principio de informaciones presupuestales (Budget Reporting).—Este principio considera la importancia que tienen los informes periódicos y de actualidad que las diversas oficinas del Gobierno encargadas de realizar los programas administrativos deben someter a la consideración del Ejecutivo y del Legislativo. Pocas oficinas en Guatemala se puede decir que cumplen con este principio. En el capítulo VII se considerará con más extensión este importante tema.

El principio de «instrumentos» presupuestales adecuados.—Un sistema presupuestal técnicamente dirigido, organizado de tal manera que esté bajo la dirección del Jefe del Ejecutivo, y dotado de facultades suficientes para distribuir o prorratear los créditos en proporciones o asignaciones mensuales o trimestrales, así como para establecer *reservas presupuestales*, es considerado como poseedor de los principales «instrumentos» que se requieren para la ejecución del presupuesto.

Antes de que el Tribunal y Contraloría de Cuentas fuera reorganizado convirtiéndolo en una institución autónoma en julio de 1948, esta oficina operaba bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda, siendo por consiguiente, el principal instrumento de administración fiscal de que disponía el Ejecutivo. En la actualidad el Ejecutivo solamente tiene un modesto Departamento de Presupuesto que trabaja bajo la dirección inmediata del Ministerio de Hacienda, y que necesita ser revitalizado y ensanchado, si se quiere que ilene sus verdaderos fines.

Refiriéndose a la división de los créditos en varias porciones durante el año, la Constitución de 1945 establece, en el artículo 181, que el Ministro de Hacienda, bajo su responsabilidad, tiene el deber de proporcionar mensualmente a cada Ministerio de Estado y a cada uno de los organismos Legislativo y Judicial, sólo la dozava parte de la cantidad que fije el presupuesto anual, a menos que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, y para casos extraordinarios, dispongan fijar otra cantidad, en lo referente a los Ministerios. Por lo que toca a las partidas de gastos imprevistos y globales (impropiamente llamados gastos extraordinarios), el artículo 59, inciso *d*), de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece que deben dividirse en seis partes, una para cada bimestre del año, con la excepción de las partidas globales que se refieren a uno o más pagos que, por su naturaleza, no pueden dividirse. Si en algún bimestre se gastare menos de lo que corresponde, la diferencia acrecerá el próximo bimestre, y se tendrá en cuenta para la distribución, y viceversa.

En cuanto a las reservas presupuestales, no existe ninguna disposición legal para fijarlas. Pero, desde luego que no se considera obligatorio gastar el total de los créditos, durante el gobierno del General Ubico, de 1931 a 1944, se estableció la costumbre de que casi todas las oficinas públicas procuraban formar lo que empíricamente podría considerarse como una reserva presupuestal. Era cuestión de tacto político de cada Jefe de Oficina el tratar de obtener algunas economías al final del año fiscal, con objeto de halagar el temperamento excesivamente frugal en materia de gastos públicos del Presidente de la República. Pero estos ahorros forzados no pueden calificarse técnicamente como reservas presupuestales, pues en algunos casos se realizaban aún sacrificando las necesidades más perentorias demandadas por la salud, educación pública y otros servicios. Más adelante se volverá a considerar el asunto del prorrateo de créditos y de las reservas presupuestales, al sugerir su implantación en Guatemala.

El principio de «procedimientos múltiples».—Las diversas clases de operaciones que los gobiernos de los Estados modernos se ven obligados a realizar, requieren procedimientos presupuestales distintos de aquellos que fueron delineados para llevar a cabo el trabajo regular de los Ministerios de Estado. Existen en la actualidad

muchas operaciones de tipo cuasi-comercial y programas de gran aliento que, aunque deben reflejarse en el presupuesto general, requieren sistemas especiales de presupuesto para ser administrados eficientemente. En este aspecto, el progreso de la administración presupuestal del país ha sido lenta, ya que hasta hace muy corto tiempo, las fincas que el gobierno posee y administra, estaban sujetas a los mismos procedimientos presupuestales impuestos a las oficinas puramente administrativas. Con la excepción de los Bancos e Instituciones de Crédito Especializado que pertenecen a la Nación, la Universidad Nacional y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que son instituciones autónomas, ninguna otra oficina gubernativa tiene sistemas especiales de presupuesto y administración fiscal capaces de responder a la rapidez con que necesitan efectuarse ciertas operaciones.

El principio administrativo de procedimientos múltiples en el sistema presupuestal, al aplicarse a las diversas operaciones del gobierno, debe alcanzarse sin violar los principios clásicos de universalidad, unidad y claridad. Si se aplica con propiedad, antes que osbtruir esos principios, pueden mejorarlos, porque los presupuestos múltiples, además de ayudar a ciertas oficinas a operar usando procedimientos comerciales, pueden contribuir a la claridad, universalidad y unidad del presupuesto, siempre que el resultado neto de sus operaciones sea debidamente reflejado en el presupuesto general. El mejor mancejo de las fincas nacionales necesita urgentemente de sistemas especiales de administración presupuestaria y financiera. ¹⁶

El principio de discreción del Ejecutivo.— Este principio aboga porque los créditos o apropiaciones en el presupuesto se hagan para objetivos definidos de una manera general, dejando al Ejecutivo la determinación de los métodos adecuados para ejecutar los programas. El aparente conflicto de este principio con la tendencia de las Legislaturas a hacer estrechas y detalladas especificaciones en las partidas con el fin de controlar a los administradores, puede reconciliarse, según Harold D. Smith, si se efectúa

¹⁶ El 15 de febrero de 1949 se promulgó el Decreto Número 573. que dió autonomía financiera a las Fincas Rústicas Nacionales e Intervenidas. (Diario de Centro América, febrero 17 de 1949, Ciudad de Guatemala, Guatemala.)

esa tendencia del legislativo «no limitando el texto de las apropiaciones o créditos más severamente, sino organizando la administración del presupuesto de una manera más efectiva». Nuestro presupuesto general de gastos contiene, además de un gran número de partidas específicas relacionadas con las plazas de personal de cada oficina, partidas especiales para gastos generales de dichas oficinas, las cuales pueden ser gastadas con bastante discreción por el Jefe de la Oficina. Estas partidas para gastos generales y gastos de escritorio son demasiado pequeñas en relación con las otras cantidades asignadas a las diversas oficinas. Además, a cada Organismo del gobierno y a cada Ministerio se le asignan varias partidas globales, las cuales son gastadas por los respectivos Ministerios, haciendo uso de una amplia discreción. Dichas partidas globales representan una cantidad considerable en relación con el total del presupuesto, y por lo tanto, sería conveniente que algunas de ellas fueran más específicamente definidas y detalladas en el documento presupuestal.

El principio de flexibilidad en el tiempo.— Si se permitiera un período mayor de un año para ejecutar cierta clase de operaciones gubernamentales, tales como construcciones de obras públicas y otros programas de fomento, es indudable que el cuerpo de administradores públicos estaría en posibilidad de realizar y ejecutar mejores planes administrativos y de poner a disposición de los encargados de formular la política fiscal del gobierno, medios más seguros y constantes para estabilizar la economía del país considerada como un todo.

Pero el principio de flexibilidad en el tiempo está también en aparente contradicción con el casi universalmente aceptado principio de anualidad del presupuesto. Y en el caso particular de nuestro país, como anteriormente se explicó, la Constitución de 1945 y la Ley Orgánica del Presupuesto establece que el presupuesto debe liquidarse anualmente. Mr. Harold D. Smith ¹⁷ cree que estos dos principios pueden reconciliarse si: a), un programa, por ejemplo de cinco años, queda sujeto a la consideración y promulgación anual del Congreso; b) el texto de las partidas votadas establece las condiciones específicas bajo las cuales el Ejecutivo puede gas-

17 Harold D. Smith, op. cit., p. 97.

tar más que la proporción estimada para el año; y c) el Ejecutivo rinde informes anuales al Congreso acerca del estado de progreso alcanzado por los distintos programas.

El principio del doble sistema de organización presupuestal.—(Two-way budget organization). Este principio considera que, aunque la administración presupuestal debe ser dirigida por el Jefe del Ejecutivo por medio de la Dirección General del Presupuesto, el proceso de formulación y ejecución del presupuesto debe penetrar a través de toda la organización administrativa del país, constituida por las diversas oficinas gubernamentales. Por consiguiente debe de existir «un doble sistema de organización presupuestal», es decir una cooperación activa y recíproca entre la Dirección General de Presupuesto y las diversas Oficinas, a través de los Jefes de Presupuesto que cada una de ellas debe nombrar. Además, el Jefe de presupuesto de cada oficina debe de realizar, dentro de su esfera de acción, la labor coordinadora que en general le toca realizar a la Dirección General del Presupuesto.

En Guatemala solo existe una muy débil relación presupuestal entre las diversas oficinas y el Ministerio a que pertenecen, y aún menos acción recíproca entre el Departamento del Presupuesto y las diversas oficinas públicas. En el capítulo VIII se dirá algo más acerca de este importante tópico, al sugerir un sistema de administración presupuestal más positivo.

CAPITULO III

La Formulación del Presupuesto por el Ejecutivo

En este capítulo se tratará de explicar brevemente el papel que desempeña el Organismo Ejecutivo en la formulación del presupuesto. Primeramente se examinará hasta qué punto interviene dicho Organismo en la preparación de tal documento, de acuerdo con los preceptos de las Constituciones de 1879 y 1945 y de la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937. Seguidamente se explicarán las distintas fases de su preparación en los varios niveles administrativos, así como también se harán algunas consideraciones acerca de los métodos que se emplean para hacer la estimación de los ingresos y de los gastos, y acerca de la forma negativa en que actualmente se aborda la formulación del proyecto de presupuesto.

Iniciativa del Ejecutivo en la Formulación del Presupuesto. Los más sobresalientes autores en materias de presupuesto convienen en que el Organismo Ejecutivo está en mejor situación que el Legislativo para formular el plan financiero del gobierno, a través del presupuesto. La Doctora Seckler-Hudson considera la iniciativa del Ejecutivo en la formulación del presupuesto como un principio que se relaciona con los procedimientos presupuestales. «Sólo el Ejecutivo», escribió René Stourm¹⁸ al tratar de quien debe tener la iniciativa en la formulación del presupuesto, «puede y

¹⁸ René Stourm, *The Budget* (New York and London: D. Appleton & Company, 1917), pp. 53-54.

debe hacer este trabajo. Situado en el centro del gobierno, alcanzando a través de su organización jerárquica hasta la más pequeña oficina, el Ejecutivo, más que nadie, está en posición de palpar las necesidades y deseos de la ciudadanía, de apreciar comparativamente sus méritos, y por consiguiente de calcular, en el presupuesto, la justa apropiación que merece cada una de estas necesidades y deseos». Un principio elemental de administración y organización establece, además, que si se hace responsable a alguien de alcanzar alguna meta o programa determinado, se le debe dotar al mismo tiempo de la correspondiente autoridad y de los demás elementos necesarios para una buena administración. Entonces, si en la mayoría de los países el Ejecutivo es responsable de la ejecución del presupuesto, es una consecuencia lógica que se le permita preparar el plan financiero.

Examinando la autoridad del Ejecutivo en la formulación del presupuesto, A. E. Buck ¹⁹ hace notar que ésta varía grandemente de país a país, pero que puede clasificarse, de una manera general, en tres categorías: 1) la autorización del presupuesto por el Ejecutivo, con o sin sanción Legislativa; 2) determinación limitada del presupuesto por el Ejecutivo, siempre sujeto al escrutinio y aprobación del Legislativo; y 3) propuesta preliminar o de carácter consultivo del presupuesto por el Ejecutivo, sujeto a la iniciativa y acción del Legislativo.

En Guatemala, puede decirse que antes de la promulgación de la Constitución de 1945, de hecho podía clasificarse el papel del Ejecutivo en la formulación del presupuesto dentro de la primera categoría arriba mencionada. La Constitución de 1879, en el título que trata del Organismo Ejecutivo, no contiene provisión expresa que coloque sobre el Ejecutivo la responsabilidad de formular el presupuesto; pero en el título que trata del Organismo Legislativo, artículo 54, inciso 2º, se estatuye como una de los atributos del Congreso, la aprobación o modificación del proyecto de presupuesto que «el Ejecutivo debe presentar dentro de los primeros quince días del período de sesiones ordinarias». El Congreso, al discutir el proyecto de presupuesto, limitaba su acción a consideraciones muy amplias de política fiscal, modificando solamente los totales asignados a cada ramo, agregando o suprimiendo algún

19 A. E. Buck, op. cit., p. 87.

programa. Pero aún este derecho fué raramente ejercido por el Congreso de 1931 a 1944, período que comprendió la dictadura presidencial del General Ubico. El Congreso se limitaba entonces a un examen superficial del proyecto de presupuesto enviado por el Presidente y lo aprobaba casi sin modificación alguna.

La nueva Constitución de 1945, además de estipular que el Congreso debe aprobar el proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo, en el Título que trata del Organismo Ejecutivo, artículo 137, inciso 5º, impuso sobre el Presidente de la República la obligación de presentar anualmente al Congreso, por medio del Ministro de Hacienda, el proyecto de presupuesto. El Congreso está facultado por la Constitución para hacer cualquier modificación al proyecto del Ejecutivo, y actualmente está haciendo uso de este poder de una manera tan amplia, que la eficiencia administrativa está sufriendo visible menoscabo. De modo que el papel del Ejecutivo en la formulación del presupuesto puede clasificarse dentro del tercer grupo, es decir que el proyecto de presupuesto del Ejecutivo tiene solamente un carácter preliminar y consultivo, quedando sujeto a modificaciones legislativas de toda clase, cuya magnitud e importancia está condicionada por las circunstancias políticas del momento. Como ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica, la fuerza del proyecto del Ejecutivo depende de cual sea el partido dominante en el Congreso, con la desventaja de que, en un sistema múltiple de partidos, como es el caso actual de nuestro país, el Control del Congreso resulta más difícil, y por consiguiente, las modificaciones que se hacen al proyecto del Ejecutivo son numerosas y no siempre bien coordinadas o basadas en un estudio profundo de las necesidades financieras del país.

Formulación del presupuesto en Oficinas y Ministerios.—

La Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 22, establece que el Ministro de Hacienda y Crédito Público formulará el proyecto del Presupuesto General que deberá someterse a la consideración del Congreso, después de haber coordinado los proyectos individuales que, de sus gastos presentes, le remitan los diferentes Ramos de la Administración, y de haber calculado la estimación de los ingresos. Las varias facetas que atraviesa la formulación del presupuesto en Guatemala son bastante similares a las de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, en Guatemala no se le da la impor-

tancia debida al proceso de formulación del presupuesto en las diversas oficinas gubernamentales. En realidad, puede afirmarse que la mayor parte de oficinas no participan en absoluto en la formulación del presupuesto, y que la participación que toman las Direcciones Generales, dista mucho de ser satisfactoria, especialmente si se compara con el papel preponderante que desempeña en la formulación del presupuesto federal del gobierno norteamericano. Esto se debe en parte a la falta de una bien equipada Dirección General del Presupuesto que formule y explique el programa económico del gobierno, así como también a la falta de bien definidas Oficinas de Presupuesto en los diversos Ministerios, capaces de ejercer una vigorosa dirección, coordinación y justo equilibrio de las necesidades y actividades que le están encomendadas.

De modo que, las distintas Direcciones Generales, al formular el proyecto de presupuesto que deberán someter al encargado de presupuesto de su respectivo Ministerio, se concretan, en la mayoría de los casos, a estimar las necesidades de sus dependencias basados solamente en los créditos que les fueron concedidos en el presupuesto vigente y en los anteriores. Y así resulta que es muy difícil suprimir o reducir asignaciones para ciertas actividades cuya importancia está decreciendo, pero también resulta difícil obtener aumentos para el desarrollo de determinados programas cuya importancia así lo amerita. El proceso de formulación del presupuesto, de 1931 a 1944, fué casi completamente estático. De 1945 a la fecha, debido a que los ingresos se han más que triplicado, y a que nuevos administradores hacendarios han sido nombrados, se ha imprimido un ritmo más dinámico a la formulación del presupuesto.

Después de que los jefes de las distintas Direcciones Generales han integrado y coordinado los presupuestos de sus dependencias, lo envían al Oficial encargado del Presupuesto del respectivo Ministerio. Generalmente, cada Ministro discute los puntos de vista de sus Directores Generales, y después de revisar y coordinar los distintos proyectos y de hacerles las modificaciones del caso, le da su aprobación al proyecto general del presupuesto del Ministerio a su cargo, que debe más tarde presentarse a la consideración del Ministro de Hacienda.

Participación del Ministerio de Hacienda y del Departamento del Presupuesto.—El Departamento del Presupuesto es un organismo dependiente del Tribunal y Contraloría de Cuentas,

Institución que, hasta el 30 de julio de 1948, operaba bajo la dirección del Ministerio de Hacienda con el nombre de Dirección General y Tribunal de Cuentas.

El artículo 36, inciso 3º, de la Ley Orgánica del Presupuesto, asigna al Departamento del Presupuesto la responsabilidad de preparar el proyecto general del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación y proponer al Ministerio de Hacienda, por conducto de la Dirección de Cuentas, las instrucciones para la correcta preparación de los proyectos de Presupuesto de los distintos Ramos.

Desde luego que hasta antes del 30 de julio de 1948 existía un sólo Departamento del Presupuesto que operaba como una rama del Tribunal y Contraloría de Cuentas, dicho Departamento pudo trabajar en armonía y contando con la cooperación decidida de la Oficina de Contabilidad de la Nación y de los contadores de glosa que forman parte del Tribunal de Cuentas propiamente dicho. Los auditores y contadores de glosa son personas que, por razón de la continua fiscalización que ejercen sobre todas las oficinas fiscales, tienen bastante experiencia acerca de sus problemas administrativos y de sus necesidades. Por consiguiente, el Departamento del Presupuesto, realizaba el proceso y la formulación del Presupuesto con bastante eficiencia, sobre todo en su aspecto mecánico. El Ministro de Hacienda, con base en los informes y proyectos que presentaba el Departamento del Presupuesto, sometía el proyecto final a la aprobación presidencial.

El Decreto N° 515, del 7 de junio de 1948, que entró en vigor el 30 del mismo mes, cumpliendo con lo preceptuado en el artículo 188 de la Constitución de 1945, reorganizó la Dirección y Tribunal de Cuentas, convirtiéndola en una institución autónoma que tiene la facultad de informar directamente al Congreso, y que se conoce con el nombre de Tribunal y Contraloría de Cuentas. El Departamento del Presupuesto siguió funcionando como una dependencia del Tribunal autónomo, y por consiguiente, el Ejecutivo fué privado del principal instrumento administrativo de que disponía para formular el presupuesto, y se vió obligado a establecer otro Departamento del Presupuesto, bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda. Este nuevo Departamento del Presupuesto comenzó a funcionar en agosto de 1948 y una de sus labores principales será la formulación del proyecto de presupuesto, para lo cual tendrá que depender en gran medida de los datos que le proporci-

ne el Tribunal y Contraloría de Cuentas por medio de sus Departamentos de Contabilidad y del Presupuesto. No se puede juzgar todavía acerca de la efectividad de este nuevo Departamento del Presupuesto, pero de todos modos, salta a la vista que no hay necesidad de dos oficinas encargadas de formular y controlar el presupuesto, como más adelante se tratará de demostrar.

Métodos para la estimación de los gastos.—En los párrafos anteriores se explicó la manera en que el Ministro de Hacienda, por medio del Departamento del Presupuesto, reúne y coordina los proyectos de presupuesto individuales que le someten los distintos Ministerios y Organismos del Estado.

El presupuesto de Guatemala se compone casi enteramente de partidas específicas destinadas a cubrir los salarios del personal al servicio del Estado, los gastos generales de las oficinas, las pensiones, jubilaciones, montepíos y algunos otros gastos de carácter permanente. Las distintas Direcciones Generales y Ministerios de Estado, comprenden que, después que esta clase de créditos ha sido fijada por el Congreso, constituye un límite máximo que será muy difícil lograr que más tarde sea ampliado por medio de un crédito adicional. El artículo 15 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que las partidas correspondientes a gastos ordinarios, que son precisamente las partidas específicas de que se está tratando, deben expresar su objeto de manera individual y concreta, sin discriminaciones, divisiones o incisos. Por consiguiente, la estimación de esta clase de gastos no ofrece mayores dificultades y problemas.

El problema surge con la estimación de la asignación destinada a cubrir las partidas globales de cada Ministerio. Esta clase de partidas globales, que comprenden inversiones destinadas a obras públicas, administración de fincas, programas de fomento, gastos imprevistos, etcétera, son estimadas de una manera muy inexacta y su texto es muy amplio, dejando demasiada discreción al Ejecutivo en muchos casos. Existen dos razones aparentes que dan origen a la inexactitud en la estimación del monto de esta clase de partidas. En primer lugar, los Ministerios se dan cuenta de que, con autorización del Ejecutivo por medio del Ministerio de Hacienda, pueden hacer ciertos gastos de carácter imperativo, después de que las partidas globales se han agotado, cargando provisionalmente su importe a la cuenta de DOCUMENTOS

TOS PENDIENTES, de que ya anteriormente se trató. Más adelante los Ministros solicitan la aprobación de estos documentos pendientes, que indudablemente logran, desde luego que, ¿cómo podría el Congreso, por ejemplo, desaprobar desembolsos incurridos para proporcionar a los hospitales medicinas esenciales para la salud de los asilados? La segunda razón o causa de inexactitud es debida a que, siendo el texto de las partidas globales tan amplio, no se hace ningún análisis detallado para estimar correctamente su monto, ni de parte del Ejecutivo, ni de parte del Congreso. Cada Ministerio tiene, por ejemplo, una partida cuyo título es únicamente «para gastos imprevistos y no presupuestos». Estas partidas son relativamente importantes y se utilizan para cubrir la más variada clase de gastos, muchos de los cuales podrían haberse estimado con un alto grado de precisión y haberse colocado en partidas especiales, si previamente se hubieran analizado y clasificado de acuerdo con la actividad y objeto a que se dedican. Otro ejemplo que pueda citarse es la partida global destinada a obras públicas en el Ramo correspondiente al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. La única explicación que tiene esta partida es justamente «Obras Públicas». ¿Qué obras públicas se planeaban construir o terminar con \$800.000 en 1946-47 y con \$750.000 en 1947-48? no se especifica. Esta falta absoluta de detalles no solamente hace difícil servirse del presupuesto como instrumento de planificación y dirección administrativa, sino que también viola los clásicos principios de claridad y especialidad. Aunque es deseable y conveniente que el texto empleado en las partidas destinadas a cubrir gastos en obras públicas tenga bastante amplitud, el Ejecutivo, al formular el presupuesto, debe planear y detallar, en la mayor medida posible, cuales trabajos espera construir y continuar y de que manera se espera invertir el dinero. En un presupuesto que no comprende la ejecución de muchas obras públicas, no resulta difícil formular un plan exacto y detallado de ellas. Por consiguiente, sería muy útil y ventajoso que el presupuesto de la Nación presentara el programa de obras públicas como un todo en una sección especial, y además incluyera dichas inversiones en el lugar que les corresponden de acuerdo con la función que realizan, tal como se procede en el presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica.

Existe probablemente una razón más para subestimar las cantidades asignadas a las partidas globales. Como se explicó anteriormente, la Ley Orgánica del Presupuesto demanda que el Ejecutivo presente al Congreso un proyecto de presupuesto en equilibrio. Para cumplir con este mandato legal se puede tender a subestimar o reducir deliberadamente algunas partidas globales, a fin de presentar, por lo menos, un presupuesto balanceado en el papel.

Método de estimar los ingresos.—Se han usado tres métodos para la estimación de los ingresos: el método automático, el de el promedio de los aumentos y el de valuación directa. El método automático, que los autores franceses designan con el nombre de método del penúltimo año, se basa simplemente en que los ingresos probables del año siguiente se calculan según los resultados obtenidos durante el año anterior. El método del promedio de los aumentos, también se basa en los resultados obtenidos durante el último año, a los cuales se les agrega el promedio de los aumentos registrados durante los tres o cinco años precedentes. Ambos métodos son inflexibles y se originaron en Francia. ²⁰

El método de valuación directa toma en consideración las distintas circunstancias que influyen a cada clase de ingresos fiscales, hace uso de verificaciones y análisis estadísticos y relaciona la renta probable con la situación económica del país en general. Las tendencias de la producción, de la ocupación, del comercio e industria, la incidencia de los impuestos, etcétera, son considerados y analizados de una manera sistemática y técnica. Este tercer método es flexible y originalmente fué usado en Inglaterra. ²¹

La Ley Orgánica del Presupuesto de 1937 establece, en el artículo 9º, que para la estimación de los ingresos se tomarán en cuenta las cantidades recaudadas durante los últimos cinco años fiscales y los diversos factores que influyen en la economía del país. De modo que puede afirmarse que la ley manda que se use el método de valuación directa porque, aunque es obligatorio tomar en consideración las cantidades recaudadas durante los últi-

20 A. E. Buck, op. cit., p. 176.

21 Ibid., p. 177.

mos cinco años, la ley no especifica de qué manera deben relacionarse estas cantidades con los demás elementos de juicio de que pueda disponerse.

El método de valuación directa, a pesar de ser el sistema que puede conducir a los resultados más exactos, no ha sido empleado con mucho éxito en nuestro país, como puede demostrarse fácilmente con el siguiente ejemplo. Los ingresos fiscales para el año 1947-48 fueron estimados, al votarse el presupuesto, en la suma de Q34.5 millones. Al liquidar el presupuesto, el Tribunal y Contraloría de Cuentas informó que el total de lo recaudado durante dicho año fiscal, más el superávit de ejercicios anteriores, había ascendido a la suma de Q52.4 millones, es decir que los ingresos reales excedieron en Q17.9 millones a los que fueron estimados, cantidad que representa un error del 52%.

¿Cuáles son las razones para hacer una estimación de los ingresos tan lejana de la realidad? La Ley Orgánica del Presupuesto establece en el artículo 7º, que no se incluirá en la estimación de los ingresos entrada alguna que no esté fundada en los cómputos estadísticos y en las leyes de la Nación. Pero el país no tiene aún un eficiente servicio de información estadística que abarque todas las actividades económicas. Además, ninguno de los Departamentos del Presupuesto está dotado de un personal competente, compuesto de economistas, estadígrafos y analistas administrativos que hagan estudios sistemáticos de un carácter extensivo. De modo que la falta de datos estadísticos y de un personal técnico que no esté compuesto exclusivamente por personas versadas en contabilidad, son factores importantes que dificultan hacer una estimación exacta de las rentas nacionales. A estos factores puede agregarse el hecho de que prevalece la idea y el mandato legal de que los presupuestos deben presentarse siempre en equilibrio y que, por consiguiente, es más cómodo para el Ministro de Hacienda justificar un superávit que un déficit, siendo por lo tanto más conveniente para dicho funcionario que se estimen las rentas de una manera conservadora.

En los Estados Unidos de Norteamérica, durante el año fiscal 1947-48, las rentas fueron subestimadas en varios miles de millones de dólares, a pesar de que se cuenta con un numeroso y competente personal de técnicos en materias presupuestarias, que tienen a su alcance un elaborado y acucioso sistema de datos es-

tadísticos. ¿Podría afirmarse entonces que esta predicción tan inexacta de las rentas se debe a falta de sinceridad de parte del Ejecutivo, o será debido al hecho de que en tiempos de prosperidad e inflación resulta difícil para los hombres encargados de elaborar el presupuesto formarse una idea clara de las perspectivas económicas del país?

Resumiendo: se puede considerar que la estimación de los ingresos fiscales no es exacta y precisa en Guatemala debido a las siguientes razones:

1º—Falta de suficientes datos estadísticos;

2º—Falta de un cuerpo de personal adecuado en los Departamentos del Presupuesto con habilidad para analizar la situación económica del país como un todo; y

3º—Con respecto a las grandes diferencias registradas durante los últimos años fiscales entre los ingresos estimados y lo efectivamente recaudado (1946-47, 1947-48 y 1948-49), pueden atribuirse a la dificultad de predecir con exactitud los ingresos en tiempo de prosperidad e inflación. Las influencias políticas tampoco deben descartarse, así como la obligación de presentar siempre un proyecto de presupuesto en equilibrio.

Punto de vista negativo en la formulación del presupuesto.

—Al formularse el proyecto de presupuesto por el Ejecutivo en nuestro país, se ha dado importancia a asuntos relacionados con sistemas de contabilidad, auditoría, personal, etcétera, los cuales no involucran la discusión y consideración acerca de cuales programas de Gobierno deben emprenderse o desarrollarse y qué cantidad de dinero debe invertirse en ellos. Como se dijo anteriormente, el Departamento del Presupuesto no cuenta con un personal suficiente y capaz de considerar globalmente y relacionar la importancia relativa de cada apropiación solicitada, en términos del tipo y calidad del programa, cantidad de dinero que se necesita, política fiscal y modo y tiempo en que debe ejecutarse. No se tiene el tipo del moderno técnico en materias presupuestales que continuamente se ve obligado a «hacer decisiones que requieren discernimiento, integridad, y una habilidad coordinadora del más alto orden». ²² La mayoría de los créditos son concedidos to-

22 Dra. Catheryn Seckler-Hudson, *Budgeting, an Instrument of Planning and Management*, Unit V. (Washington, D. C., American University Press, 1944), p. 89.

mando como base lo que se gastó en el año precedente, porque no existe ningún criterio objetivo por medio del cual se pueda correlacionar la cantidad de dinero gastada con la cantidad y calidad del trabajo realizado. Las diversas oficinas, al solicitar sus créditos, no presentan una explicación completa en la cual se justifiquen los programas a emprenderse, la necesidad de mantener los existentes, los objetivos logrados, etcétera, como se acostumbra en el Departamento del Presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica. Es por esta razón que resulta difícil reducir los gastos de ciertas oficinas cuyas funciones e importancia van decreciendo, y que surge el problema de la estancación en los gastos, el cual es agravado e intensificado por la presión que ejercen grupos interesados en que no se suspendan determinados servicios públicos que ya no son necesarios, entre los cuales están en primera línea, los grupos de empleados y jefes de oficina. En cuanto a la estimación de los ingresos, ya anteriormente se puntualizó de qué manera se calculan y por qué no es posible alcanzar un alto grado de exactitud.

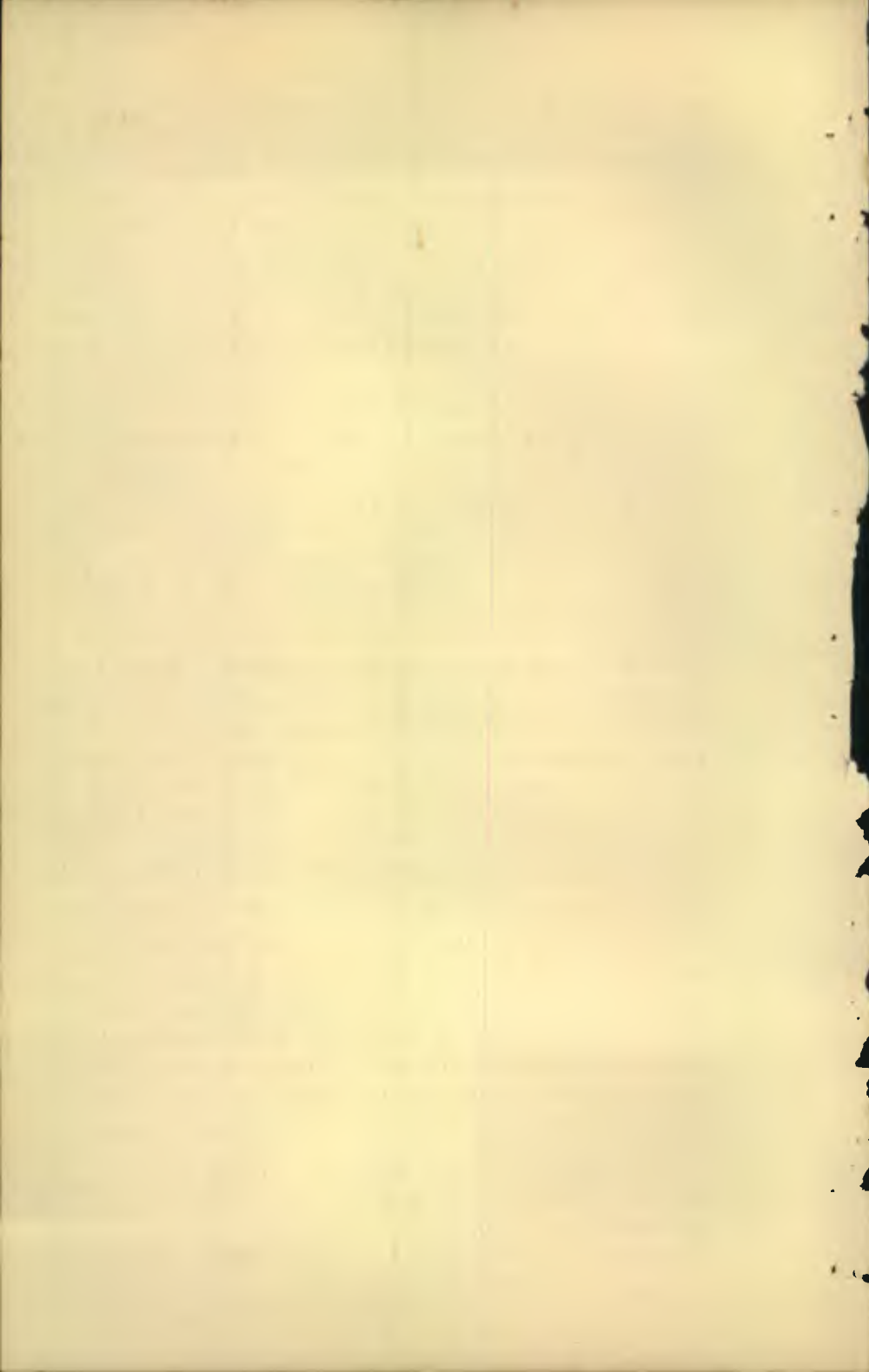
Para terminar este capítulo se considera necesario expresar que el proceso de formulación del presupuesto en Guatemala no se ha usado como un instrumento de planificación. Parece que no se ha entendido por suficiente número de administradores que el proceso presupuestario es un auxiliar poderoso para planificación y dirección administrativa, por las siguientes razones:

1º—Porque obliga a todas las oficinas del Gobierno a planear sus programas de trabajo con una anticipación de casi un año;

2º—Porque las diversas oficinas tienen que explicar la justificación de sus futuros programas y sus logros actuales y pasados para que se les concedan las apropiaciones que solicitan.

El proceso presupuestario puede también ayudar a la planificación, si se cuenta con un cuerpo de personal que considere los programas a desarrollarse por las oficinas, antes que procedimientos y formas administrativas. ²³

23 Robert A. Walker, *The Relation of Budgeting to Program Planning*, tomo IV de la serie *Budgeting: an Instrument of Planning and Management*, editado por la Doctora Catheryn Seckler-Hudson, American University Press, Washington, D. C., 1944, pp. 84-88.



CAPITULO IV

Autorización del Presupuesto por el Congreso

En el capítulo precedente, al tratar de la participación del Organismo Ejecutivo en la formulación del presupuesto, se puntualizó que la Constitución de 1879, tal como quedó modificada en 1935, otorgaba a dicho Organismo facultades más amplias que las que actualmente le confiere la Constitución de 1945. En el presente capítulo se explicará en qué forma pasaron dichas facultades del Organismo Ejecutivo al Legislativo, analizando el grado de intervención y limitaciones del Congreso en la formulación del presupuesto (que bien podría merecer el calificativo de «presupuesto legislativo», por las muchas modificaciones que este Organismo le introduce), así como también los procedimientos administrativos previos a su aprobación.

Procedimientos en el Congreso.—Cuando el Congreso recibe el proyecto de presupuesto del Ejecutivo en los primeros 15 días del mes de Marzo, lo remite a la Comisión de Hacienda y Crédito Público para su estudio y discusión. Dicha Comisión es asesorada por los Presidentes de las demás Comisiones que integran el Congreso, en la parte que les corresponde.

Después que se ha discutido el proyecto de presupuesto con algunos jefes de oficinas gubernamentales y de realizar las investigaciones que los miembros de la Comisión de Hacienda y Crédito Público juzguen necesarias, ésta formula lo que podríamos llamar su propio proyecto de presupuesto, con todas las

modificaciones que se estiman convenientes. El Congreso en pleno discute dicho proyecto de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en tres sesiones diferentes celebradas en distintos días. En dichas sesiones plenarias se hacen generalmente pequeñas modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por la Comisión de Hacienda.

La Ley Orgánica del Presupuesto de 1937 ²⁴ establecía que la Ley sobre Presupuesto debería ser expedida por el Poder Legislativo antes del 15 de abril de cada año, es decir que dicho Organismo tenía solamente un mes para discutir y modificar el proyecto de presupuesto que le sometía el Ejecutivo. El artículo 119, inciso 2º, de la Constitución de 1945, dejó sin efecto la disposición antes citada al establecer que el Congreso debe modificar o aprobar, antes de clausurar el primer período de sus sesiones ordinarias, el proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo. Como las sesiones ordinarias del Congreso duran dos meses, marzo y abril, pero son prorrogables por un mes más, el Congreso puede disponer, si así lo desea, de un período de dos meses y medio para estudiar, modificar y aprobar el proyecto de presupuesto del Ejecutivo.

A pesar de que el Congreso de la República consta de una sola Cámara y de que el número de representantes es relativamente pequeño (68 diputados en el quinto Congreso Revolucionario, 1949), no le ha sido posible aprobar el presupuesto antes del último de abril, o bien antes del último del mes de mayo cuando prorroga por un mes más sus sesiones ordinarias; y es así como en los últimos años el presupuesto ha sido enviado al Ejecutivo para su sanción hasta en la segunda mitad del mes de mayo y aún a fines de junio, no cumpliendo en este último caso con un mandato expreso de la Constitución.

Grado de intervención del Congreso en la formulación del presupuesto.—El artículo 54, inciso 2º, de la Constitución de 1879, que trata de las atribuciones del Congreso de la República, establece que éste debe «fijar el monto máximo de los gastos de cada Ramo y la estimación de los ingresos para el Año Fiscal próximo, aprobando o modificando antes de cerrar sus sesiones, los tota-

24 Artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Gubernativo Número 1920, del 12 de febrero de 1937.

les consignados por el Poder Ejecutivo en el proyecto de presupuesto que debe presentar dentro de los primeros quince días del período de sesiones ordinarias».

De acuerdo con el párrafo transcrito, la intervención del Congreso en el proceso de formulación del presupuesto, estaba limitada a aumentar o disminuir los totales asignados por el Poder Ejecutivo a cada Ramo, lo cual podía hacer basado en un examen superficial de las partidas que integraban el presupuesto. Y si a esta limitación de carácter legal establecida por la Constitución del 1879, se agrega el hecho de que los Diputados eran directamente escogidos por el Jefe del Ejecutivo (a quien debían, por consiguiente, lealtad incondicional), resulta casi superfluo agregar que en muy pocas ocasiones eran modificados los totales propuestos por el Ejecutivo.

Existían dos factores más que, bajo la Constitución de 1879, hacían innecesaria o improcedente una intervención a fondo de parte del Congreso en la formulación del presupuesto. En primer lugar, como se explicó anteriormente cuando se trató acerca del principio de especialización, la Ley Orgánica del Presupuesto autorizaba al Ejecutivo, en el artículo 26, a hacer transferencias de un Ministerio a otro sin tener que consultar al Congreso, y aún a hacer transferencias entre los distintos Organismos del Estado sin consultar al Congreso cuando no se encontraba reunido, pero con la obligación de darle cuenta dentro de los primeros 15 días de sus próximas sesiones ordinarias.²⁵ En segundo lugar, el artículo 77 de la misma Constitución, inciso 23, daba al Ejecutivo amplios poderes para emitir, durante el receso de la Asamblea, las leyes que las circunstancias demandaren, con la sólo obligación de someter tales decretos a la aprobación del Congreso durante los primeros quince días de sus próximas sesiones ordinarias.²⁶ Entonces, si el Ejecutivo, por una parte podía hacer toda clase de transferencias, y por otro lado podía votar leyes creando créditos adicionales, no tenía ningún objeto que el Congreso modificara detalladamente el proyecto del presupuesto que le era sometido por aquél...

25 Ibid., Artículo 26.

26 Constitución de la República de Guatemala de 1879, tal como fué reformada en 1935.

La Constitución de 1945 privó al Ejecutivo de la facultad que tenía de legislar por medio de decretos gubernativos. Además, no permite la transferencia de partidas de un Ministerio a otro, ni mucho menos de un Organismo de Estado a otro, sin la previa autorización del Congreso, que se dará o negará a solicitud del Ejecutivo. ²⁷ Por otra parte, el artículo 119, inciso 2º de la Constitución de 1945, da al Congreso amplios poderes para modificar el proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo, al especificar que éstas pueden ser globales, por sección o aún por partidas. Es decir que la facultad del Congreso ya no se circunscribe a modificar o aprobar los totales consignados por el Poder Ejecutivo. Los artículos 119, inciso 2º, y 178 de la Constitución de 1945, establecen que el Congreso deberá hacer dichas modificaciones antes de clausurar el primer período de sus sesiones ordinarias.

El Congreso de la República, como una consecuencia de las anteriores disposiciones constitucionales, ha dado mucha importancia a su participación en el proceso de formulación del presupuesto, existiendo prácticamente desde el año 1945, una tendencia a formular lo que podríamos considerar como un presupuesto del Organismo Legislativo. Al estudiar y discutir el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, los representantes del pueblo están ansiosos de investigar cualquier detalle administrativo, suprimiendo o creando plazas y aumentando o disminuyendo salarios de toda clase de empleados. Esta detallada consideración del proyecto de presupuesto, que tiende a contrarrestar supuesto o real patrocinio del Ejecutivo en las asignaciones que corresponden a ciertos cargos o empleos, está dando origen a que en el Congreso se desarrolle el mismo vicio que se trata de corregir. El Congreso no cuenta con personal administrativo que pueda dedicarse a hacer investigaciones en cada oficina, y por consiguiente, al modificar el proyecto de presupuesto aún en detalles mínimos, sólo puede engendrar entorpecimientos en la labor administrativa. Aparentemente, el Congreso no parece creer que el presupuesto constituye el instrumento principal de dirección administrativa y planificación fiscal, que sólo el Ejecutivo está en capacidad de emplear con eficiencia.

²⁷ Constitución de la República de Guatemala del 11 de Marzo de 1945, artículo 183.

La tendencia actual del Congreso a intervenir en detalles mínimos cuando se formula el presupuesto, es una reacción natural a la práctica que privó en años pasados, cuando la participación del Congreso era negativa y sin objeto. Pero el resultado de esta nueva política, de esta falta de coordinación entre los Organismos Ejecutivo y Legislativo, ha sido el de demorar y obstruir la buena marcha administrativa. Y así vemos, por ejemplo, que las leyes que autorizaban los presupuestos correspondientes a los últimos cuatro años (de 1945/46 a 1948/49), han sido expedidas por el Congreso con bastante retraso, sin dejar al Ejecutivo tiempo suficiente para estudiarlas y en capacidad de hacer uso efectivo de su poder de veto, como más adelante se explicará al tratar de la promulgación del presupuesto. El método de que el Ejecutivo se ha valido para modificar en parte el Presupuesto Legislativo, es el de hacer un gran número de transferencias entre las varias oficinas que integran un mismo Ministerio, suprimiendo o disminuyendo algunas partidas para crear o aumentar otras. De este modo se anulan muchas de las detalladas modificaciones que el Congreso hizo al proyecto de presupuesto del Ejecutivo, pero, sin embargo, la buena marcha de la administración sufre el consiguiente menoscabo.

Limitaciones del Congreso.—De las anteriores consideraciones se deduce que la autoridad del Congreso en el proceso de formulación del presupuesto es muy amplia y casi ilimitada, ya que está facultado para modificar en todo sentido el proyecto que le somete el Ejecutivo. Esta afirmación es especialmente verdadera desde que la Constitución de 1945 fué decretada; pero aún bajo la Constitución de 1879, el Congreso estaba autorizado para aumentar o disminuir las cantidades totales asignadas por el Ejecutivo a cada Ramo del Presupuesto.

De acuerdo con el artículo 54, inciso 16 de la Constitución de 1879, y el artículo 119, inciso 16 de la Constitución de 1945, el Congreso puede autorizar al Ejecutivo para que celebre contratos que impliquen inversiones no presupuestadas o que no correspondan a sus funciones administrativas propias. La única limitación que el Congreso tiene para decretar estas autorizaciones es que la resolución debe ser aprobada por las dos terceras partes del número total de los diputados que lo integran.

Otra limitación similar que ambas Constituciones impusieron al Congreso es la que se refiere a las operaciones de crédito público. Toda ley que autorice al Ejecutivo a contratar, convertir y consolidar la deuda pública, debe también ser aprobada por las dos terceras partes del total de Diputados que componen el Congreso.

Existe aún otra limitación de carácter financiero establecida por la Ley Orgánica del Presupuesto. El artículo 32 estipula que en ningún caso será concedido un crédito adicional que altere el equilibrio del Presupuesto, ni será aceptado como fuente de recursos un ingreso dudoso, o bien que ya esté previsto en el Presupuesto de Ingresos, o que haya servido de base a otro crédito o ley de gastos, en la parte de que ya se hubiere dispuesto. También el artículo 179 de la Constitución de 1945 establece que todo proyecto de ley que implique gastos para el Estado, debe indicar, al propio tiempo, la manera de cubrirlos y la forma de su inversión. Aunque estas limitaciones parecen ser dirigidas al Organismo Ejecutivo, también se pueden aplicar al Congreso, ya que no existe ninguna disposición legal que limite la iniciativa del Congreso para decretar tasas, impuestos y gastos ordinarios o extraordinarios.

Las Constituciones de algunos países, tales como las de los Estados Unidos de Norteamérica, El Salvador, Uruguay, Panamá y otros, contienen algunas restricciones de carácter político que limitan el poder del Congreso para aumentar o disminuir los salarios del Presidente de la República, de los miembros del Organismo Judicial y aún del mismo Congreso, como sucede en Panamá.²⁸ Ni la Constitución de Guatemala de 1879 ni la de 1945, contienen restricciones de este carácter. Sería conveniente que, al decretarse la nueva Ley Orgánica del Presupuesto o modificarse la que actualmente está en vigencia a fin de ponerla en armonía con la nueva Constitución de 1945, se incluyeran limitaciones de esta clase, a fin de contrarrestar cualquier posible presión de carácter económico que el Congreso pretendiese ejercer sobre el Presidente de la República o sobre los Magistrados y Jueces de los Tribunales de Justicia.

²⁸ Mario A. de Tezanos Pinto, *La Legislación Pesupuestal en los Países Latinoamericanos* (Buenos Aires: Impresores Peuser, S. A., 1946), pp. 534-558.

El principio de autorización previa.—Este principio establece que el Congreso debe autorizar todo crédito presupuestal antes de que las distintas dependencias administrativas puedan obligarse al pago de una cantidad de dinero. Dicho principio enlaza el mandato constitucional que existe al respecto, y que constituye la esencia misma de la democracia, con el control político del presupuesto. ²⁹ Se explicó anteriormente, al tratar del principio de la universalidad que la Constitución de 1945 establece que deben preverse todos los ingresos del Estado y determinarse sus gastos, los que serán fijados en el presupuesto que regirá durante el año para el cual haya sido aprobado. Por consiguiente, si el presupuesto tiene que ser aprobado por el Congreso, no se puede girar ningún dinero sin su previa autorización. Pero también se explicó anteriormente, al tratar del principio presupuestal de exactitud, que en los últimos años el Ejecutivo ha estado pagando gastos adicionales o suplementarios en una forma provisional, sin la previa autorización del Congreso, cargando su importe a la cuenta DOCUMENTOS PENDIENTES. La violación del principio presupuestal que requiere la previa autorización del Congreso para realizar toda clase de gastos, puede evitarse en Guatemala si se perfeccionan substancialmente los métodos de estimación de los egresos fortaleciendo el Departamento del Presupuesto y si se coordinan mejor las relaciones que deben existir entre los Organismos Ejecutivo y Legislativo, por medio de una mejor organización y disciplina de los partidos políticos.

²⁹ Dra. Catheryn Seckler-Hudson en el curso: *Budgeting, an Instrument of Planning and Management*, semestre 1947-48, The American University, Washington, D. C.

CAPITULO V

Promulgación del Presupuesto

Desde luego que el Presupuesto es una ley en Guatemala, para que sea efectiva tiene que ser sancionada y promulgada por el Ejecutivo, después de que ha sido expedida por el Congreso. Por consiguiente, después que el Congreso ha discutido y modificado el proyecto de presupuesto que le somete el Ejecutivo, lo envía nuevamente a éste para su sanción y promulgación. Si el Ejecutivo está de acuerdo con las modificaciones introducidas por el Congreso, el presupuesto es sancionado y publicado y se convierte en ley de la República. Como en los Estados Unidos de Norteamérica, el Presidente de la República tiene diez días para aprobar o vetar una ley.

Falta de promulgación del presupuesto.—En los países latinoamericanos ha sucedido en algunas ocasiones que el presupuesto no ha sido sancionado y promulgado antes de que el nuevo año fiscal entre en vigor, y lo mismo puede afirmarse respecto de otros países del mundo. En Guatemala la falta de promulgación del presupuesto puede atribuirse a que el Ejecutivo no envíe el proyecto de presupuesto dentro del tiempo estipulado (en los primeros quince días del mes de marzo), o a que el Congreso no autorice el presupuesto con la debida anticipación a la fecha en que debe entrar en vigor, dando así tiempo al Ejecutivo para aprobarlo o vetarlo, o bien a que el Congreso clausure sus sesiones sin votarlo. O ambos Organismos del Gobierno pueden ser responsables si no logran ponerse de acuerdo a su debido tiempo. La Constitución de 1879 no contenía disposición alguna acerca de la manera en que de-

bería procederse en caso de que se iniciara el nuevo año fiscal sin la promulgación del presupuesto, pero la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, en el artículo 25, llenó este vacío, al establecer que si la Asamblea Legislativa clausurase sus sesiones ordinarias sin votar el Presupuesto, el Poder Ejecutivo prorrogará para el ejercicio fiscal subsiguiente, el Presupuesto que esté en vigencia, pudiendo hacerle los ajustes convenientes para conservar el equilibrio financiero. La Constitución de 1945, en el título que trata de las Finanzas Nacionales, artículo 178, incorporó el anterior precepto contenido en la Ley Orgánica del Presupuesto, pero sin establecer que el Ejecutivo puede hacer los ajustes que estime convenientes.

Puesto que la Ley Orgánica del Presupuesto fué promulgada con anterioridad a la Constitución de 1945, y su artículo 25, aunque no está en abierta contradicción con el artículo 178 de la nueva Constitución, si contradice otros preceptos constitucionales al permitir al Ejecutivo hacer los ajustes presupuestales necesarios para conservar el equilibrio financiero sin obtener previamente la aprobación del Congreso, ³⁰ puede considerarse que en nuestro país, en caso de que el presupuesto no haya sido promulgado antes de que se inicie el nuevo año fiscal, el Ejecutivo está facultado para poner en vigor el presupuesto del año anterior, debiendo solicitar posteriormente al Congreso las modificaciones que estime necesarias para conservar el equilibrio financiero.

El poder de veto y el veto parcial.—De conformidad con el artículo 59 de la Constitución de 1879, si el Presidente encontrare que la ley votada por el Congreso es inconveniente, podrá negar su sanción y devolverla al Congreso con las observaciones que estime oportunas, dentro del término de diez días, contados desde su envío. El Congreso podrá reconsiderar el proyecto de ley o dejarlo para las sesiones del año siguiente, si no fueren aceptadas las observaciones hechas por el Ejecutivo. En el último caso, si el Congreso ratificare el proyecto con el voto de las dos terceras partes de los Diputados que lo integran, el Ejecutivo deberá sancionar y promulgar la ley. El mismo procedimiento quedó esta-

³⁰ Véanse artículo 119, incisos 1^o y 3^o, y artículos 182 y 133 de la Constitución de 1945.

blecido en la Constitución de 1945, artículo 124, con el único agregado de que el veto presidencial debe darse previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros. Como el presupuesto es una ley, le es aplicable el procedimiento que acaba de explicarse.

En ambas Constituciones se establece que todo el proyecto de ley debe devolverse al Congreso, y no sólo la parte que el Ejecutivo juzgue inconveniente. Por consiguiente, el Presidente de la República no goza del poder del veto parcial o específico el cual, cuando se ejercita en el caso particular del presupuesto, es un instrumento que facilita la buena marcha de la administración pública. Por medio del veto parcial el ejecutivo está en capacidad de suprimir partidas específicas del presupuesto, logrando de este modo economías selectivas y evitándose el tener que devolver al Congreso el proyecto completo.³¹ Sin embargo, cuando se promulgó el presupuesto para el año fiscal 1947-48, el Ejecutivo hizo uso de un procedimiento que bien podría considerarse como un veto parcial, según se expone en los párrafos siguientes.

De acuerdo con el inciso 2º del artículo 119 de la Constitución de 1945, el Congreso debe modificar o aprobar el proyecto de presupuesto que le presente el Ejecutivo antes de clausurar sus sesiones correspondientes al primer período ordinario. No obstante, en el año de 1948 el Congreso aprobó el presupuesto hasta el 27 de mayo, por haber prorrogado su período de sesiones ordinarias. El 20 de junio, el Ejecutivo en Consejo de Ministros, al promulgar el presupuesto expedido por el Congreso, consideró que aunque éste era merecedor de una reconsideración general, por razones prácticas y de conveniencia nacional lo aconsejable era ponerlo en vigencia, pero sin aprobar las siguientes disposiciones contenidas en la ley:³²

1.—El Ejecutivo no se considera obligado a someter a la aprobación del Congreso las resoluciones que expida el Ministerio de Hacienda, determinando cuáles establecimientos públicos y qué

³¹ Harold M. Groves, *Financing Government* (New York: Henry Holt and Company, 1947), pp. 588-589.

³² Presupuesto General de Ingresos y Gastos del año fiscal de 1º de julio de 1947 a 30 de junio de 1948 (Guatemala, Tipografía Nacional, 1947), pp. 723-724.

clase de sus ingresos, provenientes de la venta de productos o servicios que presten, deben quedar como disponibilidades privativas de los mismos. La razón aducida por el Ejecutivo para rechazar esta disposición del Congreso, fué la de que afecta a los establecimientos que en la actualidad gozan de esas disponibilidades, y especialmente, a hospitales y establecimientos de asistencia social, los cuales tendrían que esperar la apertura de sesiones del Congreso para obtener una resolución favorable.

2.—Tampoco se considera obligado el Ejecutivo a pedir autorización previa al Congreso para hacer frente a ciertos gastos imprevistos de carácter confidencial, porque la naturaleza de estos gastos y la urgencia con que la seguridad del Estado los demanda, no se ajustan a una discusión pública de parte del Congreso y a las consiguientes demoras de trámite que implicaría la autorización.

3.—Por razones de carácter administrativo el Ejecutivo no considera indispensable el requisito de que toda clase de funcionarios o empleados públicos, antes de tomar posesión de sus respectivos cargos, deban obtener la credencial de su nombramiento extendida en el papel sellado de ley, pues el Ejecutivo ya dictó reglamentos que prescriben la forma en que deberá recaudarse este impuesto.

4.—El Ejecutivo considera que contrariamente a lo dispuesto por el Congreso, si está autorizado a hacer aumentos de sueldos y creaciones de plazas, con cargo a las partidas globales de gastos extraordinarios y generales. La razón aducida es que el Congreso modificó substancialmente el proyecto de presupuesto que la presentó el Ejecutivo, concediendo aumentos o disminuciones de sueldos.

Al vetar estas limitaciones que el Congreso pretendía imponerle, el Ejecutivo hizo las siguientes interesantes consideraciones: «La función de administrar que la Constitución confiere al Ejecutivo, se cumple a través del presupuesto, y por consiguiente, de la distribución de fondos que en él se haga, depende que el Gobierno pueda realizar o no, sus proyectos y propósitos. Además de ello, el Ejecutivo considera como su deber advertir al Honorable Congreso, que en previsión de haber llegado ya, al nivel más alto en la curva inflacionaria, lo prudente es estabilizar el presupuesto y prepararse a posibles modificaciones de carácter general, a fin de no poner en peligro la magnífica situación financie-

ra del país. Declina por consiguiente, cualquier responsabilidad futura que se derive de política distinta que el Congreso imprima al Presupuesto de la Nación». ³³

Dos importantes problemas son tratados en las anteriores consideraciones hechas por el Ejecutivo. En primer lugar, se reconoce plenamente el papel preponderante que juega el presupuesto como un instrumento de dirección administrativa y planificación económica. En segundo lugar, se toca el no menos importante asunto de carácter político-administrativo que se relaciona con la necesidad de coordinar eficientemente las relaciones que deben existir entre los Organismos Ejecutivo y Legislativo. En cuanto al primer problema, si los más altos administradores del país se dan cuenta de que el presupuesto es un importantísimo instrumento de planificación y dirección administrativa por medio del cual se realiza la política económica del país, solamente falta que ellos se decidan a mejorar y ensanchar el Departamento del Presupuesto, convirtiéndolo en su principal arma administrativa. El segundo problema, la coordinación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, es de más difícil solución y solo la buena organización y disciplina de los partidos políticos puede resolverlo favorablemente. Pero de todos modos, es obvio que el Ejecutivo no puede ser responsable de los resultados que produzca la ejecución de un presupuesto formulado por el Organismo Legislativo.

Pero volviendo de nuevo a la cuestión de la facultad de veto y del veto parcial, ¿podría considerarse que las modificaciones anteriores hechas por el Ejecutivo a la ley de presupuesto formulada por el Congreso para el año fiscal 1947-48, constituyen un veto parcial? Aunque estas modificaciones no involucraban el aumento o disminución del total del presupuesto, ellas modificaron la ley al dejar sin efecto varios de sus artículos. ¿Fueron dichas modificaciones constitucionales? Esta es una pregunta cuya discusión queda fuera de los límites de este estudio, pero de cualquier manera que se respondiese, subsiste el hecho incontrovertible de que dichas modificaciones no fueron protestadas por el Congreso y el presupuesto de 1947-48 entró en vigor con las encomiendas hechas por el Ejecutivo.

33 Ibid., p. 724.

CAPITULO VI

Ejecución y Control del Presupuesto

En los capítulos precedentes se trató del proceso de formulación y aprobación del presupuesto. En el presente capítulo se intentará analizar y explicar la fase de ejecución del presupuesto, que en los gobiernos de los Estados modernos se considera esencialmente como una atribución del Ejecutivo.³⁴ La fase de ejecución del presupuesto, para que sea efectiva, implica el ejercicio de control o vigilancia de parte de los Organismos Legislativo y Ejecutivo.

En Guatemala, antes del 30 de julio de 1948, el Ejecutivo tenía muy amplias facultades para ejecutar y controlar el presupuesto a través del Ministerio de Hacienda y de la Dirección y Tribunal de Cuentas. Pero a fin de cumplir con un mandato de la Constitución de 1945, dicha Dirección y Tribunal de Cuentas fué reorganizada convirtiéndola en una institución autónoma, que dirige sus informes directamente al Congreso. Por consiguiente, en la primera sección de este capítulo se tratará acerca de las funciones del Ejecutivo en la ejecución y control del presupuesto antes del 30 de julio de 1948, y en la segunda parte acerca de la promi-nente participación que se le asignó al Tribunal y Contraloría de Cuentas en la ejecución y control del presupuesto, como una consecuencia de su reorganización; y finalmente se explicará el papel general que desempeña el Congreso en estas fases del proceso presupuestal.

³⁴ A. E. Buck, *The Budget in Government of Today* (New York: The MacMillan Company, 1934), p. 225.

A.—LA RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO ANTES DEL 30 DE JULIO DE 1948.

Bajo la Constitución de 1879, tal como fué reformada en 1935, el Ejecutivo tenía la responsabilidad de la administración de las finanzas nacionales. Tenía la obligación de presentar anualmente, en los primeros quince días del mes de marzo, la cuenta detallada y justificada de todos los ingresos y de todos los fondos invertidos durante el año fiscal anterior, expresando el balance de dicha cuenta. ³⁵ Para cumplir con esta obligación, que comprende el proceso de ejecución, control y liquidación del presupuesto, el Ejecutivo contaba especialmente con el Ministerio de Hacienda, el Tribunal y Dirección de Cuentas, el Departamento del Presupuesto, la Tesorería Nacional y la Dirección General de Rentas. El Ministro de Hacienda tenía supremacía en asuntos financieros sobre los demás miembros del Gabinete, y además todas las oficinas antes mencionadas operaban bajo su jurisdicción administrativa, hecho que proporcionaba al Ejecutivo unidad de mando en asuntos presupuestales. A continuación se explicará brevemente el papel desempeñado por cada una de las oficinas mencionadas, con excepción de las funciones de la Dirección General de Rentas, que se reducen principalmente a la recaudación y manejo de una gran parte de los impuestos y a la aplicación e interpretación de la legislación que se relaciona con ellos.

La Tesorería Nacional.— Esta oficina tiene sucursales en todas las dependencias gubernativas que recaudan rentas. La Tesorería Nacional y sus agencias son también las oficinas encargadas de pagar las obligaciones en que ha incurrido el Gobierno, después de que los comprobantes han sido autorizados por la oficina respectiva y el Departamento del Presupuesto. El papel de nuestra Tesorería Nacional, aunque importante, ha sido de un carácter pasivo, limitándose sus funciones a recaudar rentas y a pagar gastos. Contrariamente a lo que sucede en Estados Unidos de Norteamérica, no toma participación alguna en la formulación del presupuesto de ingresos. En los últimos años, como una consecuencia de la fundación del antiguo Banco Central de Guatemala, la

³⁵ Constitución de la República de Guatemala de 1879, tal como fué reformada en 1935. Artículo 54, inciso 4°.

Tesorería ha delegado la facultad de cobrar ciertos ingresos, y la mayor parte de los fondos del Gobierno han sido depositados en dicha institución, que actúa como banquero y agente fiscal del gobierno, especialmente desde 1946, año en que fué nacionalizado.³⁶ De modo que el papel de la Tesorería Nacional en la ejecución del presupuesto, ha quedado reducido a no pagar ninguna cuenta que no haya sido previamente autorizada por el Departamento del Presupuesto y a centralizar todo el producto de las rentas en un fondo común, la mayor parte del cual permanece depositado en el Banco de Guatemala. Las funciones de esta oficina no fueron alteradas al otorgársele autonomía al Tribunal y Contraloría de Cuentas.

La Dirección General y Tribunal de Cuentas antes del 30 de julio de 1948. Esta institución se componía de dos Secciones principales dirigidas por una misma persona que, a la vez que actuaba como Director General de Cuentas desempeñaba el cargo de Presidente del Tribunal. Actuando como Director General de Cuentas a través de la Oficina de Contabilidad, sus atribuciones eran las de centralizar las cuentas de la nación, disponiendo y poniendo en vigor métodos y procedimientos contables, y las de formular y ejecutar el presupuesto a través de la Oficina del Presupuesto, que funcionaba como una rama de la Oficina de Contabilidad de la Nación.³⁷ Los métodos y procedimientos, así como la vigilancia ejercida sobre las oficinas fiscales contaban, por consiguiente, con la aprobación automática del Presidente del Tribunal de Cuentas.

Actuando como Presidente del Tribunal de Cuentas a través de los Contadores de Glosa y Auditores, sus funciones eran las de glosar, comprobar y fenecer las cuentas de las demás oficinas gubernamentales que manejan fondos. La mayor parte de estas funciones eran ejercidas a posteriori por el Tribunal de Cuentas, al que remitían sus cuentas y comprobantes las oficinas admi-

³⁶ Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 1920 del 12 de febrero de 1937, artículos Nos. 39 al 42; y Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto No. 215 de diciembre 11 de 1945, Artículos Nos. 116 y 117.

³⁷ Decreto No. 978, Reglamento de la Dirección de Cuentas y del Tribunal de Cuentas, del 28 de septiembre de 1928, artículo 1º (Tipografía Nacional de Guatemala, 1928).

nistrativas de la República. ³⁸ Un auditor o contador de glosa era nombrado por el Presidente del Tribunal de Cuentas para revisar una o más oficinas. El Contador, después de revisar las cuentas, formulaba el correspondiente pliego de reparos, haciendo constar las violaciones de carácter legal o contable en que la oficina revisada había incurrido. Dicho pliego de reparos era transcrito a la oficina responsable, la que debía justificar sus procedimientos o enmendarlos de conformidad. El Presidente del Tribunal nombraba un nuevo Contador de Glosa para que sentenciara en primera instancia. La Oficina responsable, si no estaba conforme con este fallo, podía apelar al llamado Tribunal de Apelaciones, el cual quedaba integrado por el Presidente del Tribunal y dos Contadores de Glosa nombrados por turno. El fallo de este Tribunal tenía el carácter de segunda instancia y correspondía al Presidente del Tribunal ejecutar sus resoluciones. ³⁹

El Departamento del Presupuesto bajo la Dependencia la Dirección General y Tribunal de Cuentas.— El Departamento del Presupuesto, como un organismo dependiente de la Dirección y Tribunal de Cuentas, además de ser responsable de la formulación del presupuesto, estaba llamado a desempeñar, y aún desempeña, las siguientes funciones que se relacionan con la ejecución y control del presupuesto: ⁴⁰

1.—Ejercer el control previo de los gastos, mediante la autorización y el registro de los comprobantes, de acuerdo con la ley;

2.—Llevar cuenta a las partidas globales del presupuesto. El Presidente de la República o el Ministro de Hacienda no están autorizados para firmar o refrendar ningún acuerdo de erogación si antes no ha sido visado por la Dirección General de Cuentas a través del Departamento del Presupuesto;

3.—Redactar los decretos o disposiciones legales que afectan el presupuesto y dictaminar en los asuntos de su competencia;

4.—Dividir las partidas globales en seis partes, que deberán ser gastadas cada dos meses. Si una oficina necesita gastar más que la porción bimensual asignada, deberá obtener el consentimiento

38 Decreto N° 978, loc. cit., artículo 1°.

39 Ibid., artículos 72 y 77.

40 Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 1920, febrero 12 de 1937, artículos 36, 58 y 59.

to del Ministro de Hacienda. Si por el contrario, la oficina gastare menos de lo que le corresponde, la diferencia acrecerá el próximo bimestre. La Ley Orgánica del Presupuesto establece que solamente se exceptúan de este procedimiento a aquéllos gastos que por su naturaleza no puedan dividirse. Es lamentable que este procedimiento tan útil para una buena administración presupuestaria que la ley establece, no deje la suficiente discreción al Departamento del Presupuesto para que de antemano pueda dividir las partidas globales de acuerdo con las especiales necesidades de cada oficina, permitiendo también la determinación de reservas presupuestales.

5.—Llevar el registro de los funcionarios o empleados de la República y tomar razón de su nombramiento, licencia, promoción, cese, destitución, etc. Las anteriores funciones no deben entenderse como las que corresponden a una Oficina de Personal Civil propiamente dicha, la cual deberá crearse en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 70 de la Constitución de 1945.

El papel del Ministro de Hacienda. — Al Ministro de Hacienda, situado en una jerarquía administrativa superior a la de las oficinas antes mencionadas, le correspondía interpretar y dirigir la política presupuestal, teniendo supremacía en asuntos de carácter financiero sobre los demás miembros del Gabinete. Sus principales funciones de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto eran: ⁴¹

1.—Estudiar, con la ayuda de la Dirección y Tribunal de Cuentas, las solicitudes de créditos adicionales que le sometan los demás Ministerios de Estado, comprobando la necesidad y utilidad del crédito que se solicita y velando por mantener el equilibrio del presupuesto. Si la solicitud es finalmente aprobada por el Jefe del Ejecutivo, el Ministro de Hacienda la envía al Congreso para su aprobación. Cualquier modificación al presupuesto o a la legislación de carácter financiero, debía someterse al Congreso a través del Ministerio de Hacienda.

2.—Promulgar, refrendando la firma del Jefe del Ejecutivo, toda ley o resolución del Ejecutivo que afecte los ingresos o egresos de la nación, velando asimismo por que se ejecuten estrictamente.

41 Ley Orgánica del Presupuesto, op. cit., artículos 30, 31 y 34.

3.—Resolver previamente sobre la forma, cuantía y condiciones de toda obligación o contrato que implique gasto, gravamen o erogación para el Erario, cualquiera que sea el Ministerio o dependencia que lo origine.

El Ministerio de Hacienda continúa desempeñando en la actualidad estas mismas funciones, pero al perder la autoridad administrativa que ejercía sobre el Tribunal y Contraloría de Cuentas, dejó de ejercer todas las funciones y atribuciones que actualmente desempeña dicha entidad de una manera independiente. Perdió, por lo tanto, gran parte de la preponderancia que ejercía en asuntos financieros.

Apreciación del sistema.—La precedente explicación acerca de las funciones de las oficinas del Ejecutivo en las cuales descansaba la responsabilidad de la ejecución, control y liquidación del presupuesto antes del 30 de julio de 1948, facilita hacer una breve apreciación del procedimiento administrativo considerado como un todo.

Aunque el sistema comprendía los tipos de vigilancia y control de carácter administrativo y judicial, ambos eran ejercidos bajo la dirección del Ministro de Hacienda, funcionario a que estaba subordinada la Dirección General y Tribunal de Cuentas. Los jueces o contadores de glosa eran nombrados y removidos por el Ejecutivo según su conveniencia y discreción. De este modo, aunque la Dirección y Tribunal de Cuentas desarrolló una labor bastante eficiente en asuntos relacionados con problemas de dirección administrativa y contabilidad, así como en sus funciones de auditoría y de poner en vigor en la gran mayoría de los casos, sus resoluciones y sentencias, fué impotente para censurar o descubrir violaciones de la ley, cuando con ello se ponía en evidencia a un alto funcionario capaz de valerse de influencias políticas. Tampoco el Congreso se mostraba interesado en investigar esta clase de violaciones, ya que estaba controlado por el único partido político que existía, que era por supuesto el que encabezaba el Presidente de la República. La Comisión de Hacienda y Crédito Público aprobaba automáticamente la liquidación del presupuesto que le era presentada por el Ejecutivo. En pocas palabras, el Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias, estaba encargado de la ejecución, vigilancia, revisión a posteriori y liquidación de

las cuentas presupuestales y virtualmente no era responsable ante ningún otro Organismo del Estado. Si bien es cierto que esta unidad de mando en el proceso presupuestal contribuye, hasta cierto punto, a lograr una administración más eficiente y rápida, también lo es que el precio que se paga es demasiado alto, pues se sacrifican postulados esenciales de los gobiernos democráticos, como el principio político que establece absoluta independencia entre los Organismos del Estado y el derecho del pueblo a vigilar y criticar los actos de los servidores públicos.

B.—EL TRIBUNAL Y CONTRALORIA DE CUENTAS COMO UNA INSTITUCION AUTONOMA

La revolución del 20 de octubre de 1944, al echar por tierra una fuerte dictadura presidencial, incluyó entre sus principios fundamentales la descentralización de los poderes concentrados en el Jefe del Ejecutivo, la efectiva separación e independencia de los tres Organismos del Estado y la verdadera honestidad en el manejo de los negocios públicos. ⁴² De modo que, al decretarse la nueva Constitución de 1945, el Presidente de la República fué privado del poder que tenía para emitir toda clase de leyes mientras el Congreso estaba en receso. Esta facultad le había permitido, como se explicó en el capítulo II, crear nuevos impuestos, autorizar créditos adicionales o suplementarios, hacer toda clase de transferencias presupuestales, etcétera, con la única obligación de someter los llamados decretos gubernativos a la aprobación del Congreso, en los primeros quince días de su próximo período de sesiones. Un título completo de la nueva Constitución de 1945 fué dedicado a reglamentar asuntos relacionados con las finanzas nacionales, mientras que en otro título se trata exclusivamente de la creación, organización y principales funciones del Tribunal y Contraloría de Cuentas, que debe funcionar como una institución autónoma que rinde sus informes directamente al Congreso y al Presidente de la República.

⁴² Decreto Número 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 28 de noviembre de 1944.

Funciones y organización.—El artículo 188 de la Constitución de 1945 establece que el Tribunal y Contraloría de Cuentas es una institución autónoma que controla y fiscaliza los ingresos, egresos y demás intereses hacendarios del Estado, del Municipio, de la Universidad, de las instituciones que reciban fondos directa o indirectamente del Estado y de las demás organizaciones que determine la ley. Sus principales funciones están enunciadas en el artículo 189 de la Constitución de 1945, así:

1º—La centralización de la contabilidad fiscal y hacendaria;

2º—La contraloría y fiscalización de toda operación contable del Estado y de las demás organizaciones que acaban de mencionarse;

3º—El análisis jurídico y la resolución judicial en materia de cuentas.

El Tribunal y Contraloría de Cuentas fué organizado como una institución independiente hasta el 30 de julio de 1948, estando integrado por cinco Magistrados que gozan de las mismas garantías y preeminencias que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El Presidente del Tribunal y otro abogado son nombrados por la Corte Suprema de Justicia; el Congreso nombra a un abogado y a un economista o contador público y el Presidente de la República a otro economista o contador público. Los Magistrados duran cuatro años en el desempeño de su cargos y sólo pueden ser removidos por la Corte Suprema de Justicia en caso de notoria mala conducta, negligencia, delito o incompetencia.⁴³

Las dependencias, organización y principales funciones que el Tribunal y Contraloría de Cuentas tenía antes de que fuera declarado una institución autónoma, tal como fueron descritas en la primera parte de este capítulo, fueron retenidas y en ciertos aspectos ampliadas por el Decreto Número 515 del 7 de Julio de 1948 que dió autonomía al Tribunal y Contraloría de Cuentas. De modo que la Oficina de Contabilidad y el Departamento del Presupuesto, que eran las dependencias más útiles con que contaba el Ejecutivo para la formulación, ejecución y liquidación del presupuesto, y por consiguiente para planificación y dirección administrativa, fueron transferidas con todas sus funciones y atribuciones a una institución autónoma.

43 Constitución de 1945, artículos 190, 193 y 196.

A continuación se tratarán de poner de manifiesto algunos de los efectos desfavorables que esta nueva organización del Tribunal y Contraloría de Cuentas ejercerá sobre la buena marcha de la administración financiera del país.

Autoridad administrativa no commensurada con la responsabilidad.—Se dijo que al establecerse el Tribunal y Contraloría de Cuentas como una institución autónoma, se le dejaron casi las mismas funciones y organización que tenía cuando actuaba bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Prácticamente, la esencia y ventaja de la reforma radica en que en la actualidad esta institución goza de completa libertad para criticar los actos financieros realizados por el Ejecutivo, especialmente aquellos relacionados con la administración presupuestal.

Pero al transferir a esta nueva institución autónoma todas las funciones administrativas que llevaba a cabo cuando actuaba bajo la dirección del Ejecutivo, el Tribunal y Contraloría de Cuentas de Guatemala fué colocado en la misma posición anómala en que se encuentra la Oficina de Contabilidad y Contraloría General de los Estados Unidos de Norteamérica. El Decreto Número 515 establece que el Tribunal y Contraloría de Cuentas conocerá, en una forma EXCLUSIVA, de todo lo relacionado con los métodos de contabilidad, de la manera y procedimiento de llevar las cuentas y comprobantes y de la forma en que éstos deben someterse al examen del Tribunal. ⁴⁴ Le corresponde también dictar las disposiciones derivadas de la ley sobre las normas que deben observar los funcionarios y empleados públicos en el giro, traspaso y manejo de fondos; establecer la forma de rendir todos los informes financieros que correspondan a las oficinas administrativas del Gobierno; examinar y estudiar todas las deudas y reclamaciones que estén a cargo o a favor del Estado; y cumplir y hacer que los funcionarios y empleados públicos cumplan con los deberes y atribuciones que de conformidad con la ley, corresponden a la Institución. ⁴⁵ Si a estas funciones se agrega el control

⁴⁴ Decreto Número 515, Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, del 30 de julio de 1948, artículos 84 y 85.

⁴⁵ *Ibid.*, artículo 28, incisos a) y d), artículo 32, inciso a); y artículo 83.

preventivo de los egresos ordinarios y extraordinarios que el Tribunal y Contraloría de Cuentas ejerce a través de su Departamento del Presupuesto, ⁴⁶ se puede notar fácilmente que esta institución ejerce funciones de carácter puramente administrativo y no solamente de control y vigilancia.

Los Constituyentes que redactaron la nueva carta fundamental de 1945, tratando de corregir la situación anómala existente en la cual el Ejecutivo auditaba sus propias cuentas, crearon otra situación no menos anormal al establecer que el Tribunal y Contraloría de Cuentas debía centralizar en forma exclusiva la contabilidad de la Nación. La función del control general sobre los gastos (*current control*) que se ejerce por medio de los sistemas de contabilidad ha sido confundida con las funciones correspondientes a una auditoría. «El control general implica el tener que hacer decisiones finales en cuanto a los gastos propuestos y la disponibilidad de fondos. Una auditoría es un examen y verificación de las cuentas después de que las transacciones han sido terminadas, con el objeto de descubrir y poner en conocimiento del Organismo Legislativo cualquier gasto irregular, ilegal o no autorizado; cualquier práctica financiera que sea insegura; así como para comprobar si la Administración ha cumplido fielmente con sus responsabilidades» ⁴⁷ La ley establece que el Tribunal y Contraloría de Cuentas resolverá las consultas de carácter administrativo que le fuesen hechas en relación con el manejo de los fondos y valores que estén sujetos a su fiscalización. Cuando el funcionario o empleado proceda de acuerdo con la opinión oficial dada a la consulta, no serán responsables por el reparo que pudiera resultarles si los funcionarios o empleados de la glosa o del juicio de cuentas no sustentaren el mismo criterio; en tal caso el reparo se dirigirá contra el responsable de haber dado la opinión. Pero si un empleado público aplica la opinión oficial de un miembro del Tribunal de Cuentas cuya ilegalidad es obvia, el reparo se enderezará contra ambos responsables. ⁴⁸ Aquí tenemos el caso que coloca al Tribunal y Contraloría de Cuentas auditando y

46 Ibid., artículo 15.

47 Report of the President's Committee on Administrative Management (Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1937), página 21.

48 Decreto Número 515, op., cit., artículo 279.

revisando sus propias decisiones y sus propias cuentas. Un elemental principio de organización que recomienda que las fases ordinarias de carácter administrativo de la contabilidad e intervención fiscal deben de estar separadas de las de post-auditoría, ⁴⁹ no se está observando actualmente en Guatemala.

El nuevo Departamento del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda.—Se dijo en párrafos anteriores que la Constitución de 1945 impuso en forma expresa sobre el Presidente de la República la obligación de presentar anualmente al Congreso, por medio del Ministerio de Hacienda, el proyecto del presupuesto general de la Nación. También está obligado el Jefe del Ejecutivo a presentar anualmente un informe acerca del estado de cuentas de la administración pública. El artículo 186 de la Constitución de 1945 establece también que el Ministerio de Hacienda debe liquidar el presupuesto anual dentro de los cuatro meses siguientes a su expiración, enviando su informe al Tribunal de Cuentas con los datos y comprobantes necesarios. Dicho Tribunal emitirá dictamen en un plazo no mayor de tres meses y lo remitirá luego al Ejecutivo y al Congreso dentro de los primeros quince días de sus sesiones. La Constitución también manda al Presidente de la República que administre la Hacienda Pública con arreglo a la ley. ⁵⁰

¿Cómo podía exigírsele al Ejecutivo que cumpliera con todas esas atribuciones cuando se le había privado del Departamento del Presupuesto y de la Contabilidad General de la Nación? La solución se ha pretendido encontrar con el establecimiento de un pequeño Departamento del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda. Este Departamento puede decirse que aún se encuentra en una fase de organización y desarrollo y por lo tanto resulta difícil puntualizar exactamente cuáles son sus funciones y cuales los objetivos logrados. Sin embargo, existen algunos indicios que permiten afirmar que el papel de este nuevo Departamento en el proceso de formulación, ejecución y control del presupuesto no será muy importante. Los pocos empleados con que cuenta y el hecho de haberse dedicado a pequeños detalles administrativos, es-

⁴⁹ John M. Pffifner, *Public Administration* (New York: The Ronald Press Co., 1946), pp. 408-409.

⁵⁰ Constitución de 1945, artículo 137, inciso 17.

tán indicando que su papel se quedará reducido al desempeño de tareas rutinarias de administración. Con este Departamento de Presupuesto, el Ejecutivo no ha sido capaz de liquidar el presupuesto para presentar al Congreso el estudio de cuentas que manda la Constitución y ha tenido que atenerse a que el Tribunal y Contraloría de Cuentas lo haga en su lugar.

La Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas parece anticipar el magro papel que le tocará desempeñar a este nuevo Departamento del Presupuesto, y así establece que el Tribunal y Contraloría de Cuentas debe prestar la cooperación que le sea requerida por el Ministerio de Hacienda, suministrándole los datos que le solicite con destino a la formulación del proyecto del Presupuesto General del Estado, así como cualquier otro informe que le solicite para fines oficiales. ⁵¹

C.—EL PAPEL DEL CONGRESO EN LA EJECUCION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO

Hasta el año 1944, no puede hablarse de vigilancia y control legislativo en materias presupuestales. Las funciones del Congreso en la ejecución y control del presupuesto se limitaban a la aprobación de los créditos adicionales y suplementarios que previamente habían sido votados por el Ejecutivo, y al final del año, a la aprobación de la liquidación del presupuesto que le presentaba el Ministro de Hacienda. El Congreso no tenía ni personal propio ni ninguna institución independiente que le sirviera como «segunda guardia» encargada de vigilar que su voluntad fuera cumplida fielmente. En realidad, el Congreso carecía de toda fuerza política bajo los regímenes de dictaduras presidenciales.

De 1945 a julio 30 de 1948, el Congreso estuvo ejerciendo su vigilancia directamente por medio de su Comisión de Hacienda y Crédito Público. Esta vigilancia fué relativamente débil y estaba condicionada por las circunstancias políticas del momento. También pudo usar el Congreso de la facultad de interpelar al Ministro de Hacienda que le confiere la nueva Constitución. ⁵² Pero con la creación del Tribunal y Contraloría de Cuentas como

51 Decreto Número 515, op. cit., artículo 29, incisos b) y n).

52 Constitución de la República de Guatemala de 1945, artículo 145.

una institución autónoma que reporta directamente al Congreso y con las amplias facultades que se describieron en los párrafos anteriores, el Organismo Legislativo ha quedado en una mejor posición para vigilar la ejecución y liquidación del presupuesto. Y los representantes del pueblo parecen ir demasiado lejos en la función de mera vigilancia que les compete, con el indeseable y perjudicial resultado de que participan en asuntos de carácter netamente administrativo, los cuales están asignados por la Carta Fundamental al Organismo Ejecutivo. Un ejemplo de esta usurpación de funciones hecha por el Congreso fué examinada cuando se trató de la promulgación del presupuesto, en el capítulo V.

CAPITULO VII

Los Presupuestos Extraordinarios

Se ha discutido bastante acerca de las posibles ventajas que se derivan de la división del presupuesto en dos partes, una conteniendo los gastos ordinarios o de operación y la otra registrando los gastos extraordinarios o de capital. Pasadas experiencias en varios países han demostrado que el uso de los presupuestos extraordinarios puede conducir a desastres financieros, debido a que no existe un criterio uniforme para determinar cuales gastos deben ser considerados como ordinarios y cuales como extraordinarios.⁵³ Desde un punto de vista práctico, existen dos factores que deben considerarse al decidir cuáles gastos son ordinarios o extraordinarios. Ellos son: la regularidad o normalidad del gasto y su magnitud. Todos los gastos que se destinan para la satisfacción de las necesidades normales del Estado, y que por consiguiente se tienen que repetir todos los años, deben ser considerados como ordinarios. Todos los gastos que no se continúan efectuando permanentemente y que no constituyen gastos de operación de la maquinaria gubernativa, deben ser considerados como extraordinarios, si además su magnitud en relación al total del presupuesto y a la economía del país considerada en su totalidad, justifica esta clasificación. Este principio, aunque aparentemente es muy simple y claro, está sujeto a la interpretación de los administradores financieros del país, y por consiguiente tiene cierto grado de elasticidad.

53 René Stourm, op. cit., p. 249, y A. E. Buck, op. cit., p. 140

Con respecto a los gastos extraordinarios, los hacendistas coinciden en considerar como tales a aquellos que están destinados a hacer frente a una emergencia, como una guerra o catástrofe parecida. Actualmente parece existir un acuerdo casi unánime entre los más destacados economistas al considerar una depresión como una emergencia que debe atacarse haciendo uso de fondos extraordinarios. En cuanto a las inversiones en obras públicas y otros programas de largo aliento, el concepto para clasificarlas como extraordinarias es más elástico, porque está sujeto muchas veces al capricho de los administradores financieros o de los legisladores.

Los ingresos derivados de la venta de propiedades del Estado o de superávits anteriores, así como los ingresos derivados de empréstitos hechos por el Estado, o de impuestos ocasionales, se consideran como rentas o ingresos extraordinarios, los cuales deben destinarse a cubrir justamente inversiones extraordinarias, de acuerdo con la clásica teoría hacendaria.

El presupuesto extraordinario en Guatemala. — Antes del año fiscal 1945-46, no se había hecho en el país ningún intento de dividir el presupuesto nacional en ordinario y extraordinario. No obstante, la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, según se trató de una manera parcial cuando se examinó el principio de equilibrio presupuestal, parece haber previsto el uso de los presupuestos extraordinarios. Y es así como en el artículo 14 establece que el monto de los gastos ordinarios y extraordinarios para cada año fiscal, no excederá del monto calculado de los ingresos respectivos.

La ley presupuestal ⁵⁴ considera como rentas ordinarias las que se originan de: 1º, el producto de las propiedades del Estado, tales como fincas, industrias, etcétera (en general las rentas patrimoniales); 2º, el producto de los servicios públicos prestados por el Estado, como el correo, telégrafos, etcétera; 3º, la venta de artículos estancados y productos del Estado, como papel para cigarrillos, salitre, pólvora, etcétera; 4º, impuestos y contribuciones; y 5º, ingresos varios, como los productos de la Lotería Nacional, etcétera.

54 Ley Orgánica del Presupuesto, *op. cit.*, artículo 8º.

Refiriéndose a los ingresos extraordinarios, el artículo 8º de la misma ley establece que, «cuando se presume un ingreso de naturaleza extraordinaria, tal como el proveniente de un empréstito, de operaciones de crédito público, etcétera, su estimación se hará por separado». Por consiguiente, puede concluirse afirmando que la definición de ingresos ordinarios y extraordinarios dada por la Ley Orgánica del Presupuesto, está de acuerdo con una de las más aceptadas teorías presupuestales. Y en la práctica, en los presupuestos correspondientes a los últimos años fiscales (de 1945-46 a 1949-50), se ha hecho una división correcta de los ingresos, considerando como ingresos extraordinarios, además del producto de la venta de un bono de guerra, emitido por el Departamento del Tesoro norteamericano, los superávits registrados en el año anterior.

Pero al tratar de los gastos ordinarios y extraordinarios, la ley hace una definición equivocada e insatisfactoria de los últimos. En dos artículos de la Ley Orgánica del Presupuesto, números 13 y 53, los gastos públicos se consideran divididos en dos categorías: ordinarios y extraordinarios. Se consideran como de la primera categoría a los que se basan en partidas específicas del Presupuesto, y como extraordinarios a los que se autorizan con cargo a partidas globales del mismo. Luego en el artículo 16 de la misma ley se consideran como partidas globales a aquéllas que se destinan para gastos imprevistos o eventuales, que por su naturaleza no puedan detallarse. Antes de que la Ley Orgánica del Presupuesto de 1937 entrara en vigor, se acostumbraba asignar a cada Ramo o Ministerio cierto número de partidas globales, algunas destinadas a la construcción de edificios públicos, carreteras, etc., pero la mayor parte de ellas destinadas a cubrir gastos imprevistos o eventuales de cada Ramo o Ministerio. Esta práctica se continuó en los presupuestos posteriores a 1937, hasta la fecha. Por consiguiente, la Ley Orgánica del Presupuesto, al considerar como gastos extraordinarios los asignados a esta clase de partidas globales, está clasificando en dicha categoría a los gastos normales del Estado. La diferencia entre una partida global y una partida específica en el presupuesto, consiste solamente en que la primera define de una manera muy general el objeto del crédito, y la específica define de una manera estricta el propósito del gasto. Un ejemplo típico de partidas globales es el siguiente: «Minis-

terio de Gobernación. Para alimentos, medicinas y otros gastos de las prisiones de la capital, Q110,000; para gastos extraordinarios del Ministerio, Q55,420; para gastos eventuales y no presupuestos. Q10,000 etcétera». ⁵⁵ Las partidas específicas se usan para cubrir sueldos de personal, una partida para cada cargo, y para pequeños gastos de las oficinas, y al contrario de lo que ocurre con las partidas globales, en éstas el Ejecutivo no tiene poder discrecional en los gastos. Otra característica de las partidas globales es que todo pago que las afecte debe ser autorizado por el Presidente, lo cual **no ocurre con las partidas específicas u ordinarias.** ⁵⁶

De las anteriores explicaciones se deduce claramente que la categoría de gastos que la ley define como extraordinarios son en realidad gastos ordinarios o de operación. El Ministerio de Hacienda parece haberse dado cuenta de esta situación porque el presupuesto no fué dividido en dos partes, ni los así llamados gastos extraordinarios fueron financiados con ingresos extraordinarios. Pero de 1946 a la fecha, el Ministerio de Hacienda ha hecho una distinción más clara entre gastos ordinarios y extraordinarios y un nuevo Ramo ha sido agregado al presupuesto de egresos. Se trata del Ramo denominado INVERSIONES EXTRAORDINARIAS, el cual comprende gastos que sí pueden considerarse realmente como de carácter extraordinario, como por ejemplo, las cantidades que se destinan a crear y desarrollar colonias agrícolas, como la de Poptún en el Departamento de Petén, o a construir numerosos edificios escolares en todo el país. Estos dos programas absorbieron más de un millón de quetzales en el presupuesto para el año fiscal 1947-48. Pero juntamente con estos gastos de carácter genuinamente extraordinarios, se encuentran otras inversiones que, aunque consideradas como tales en el presupuesto, si se les analiza de acuerdo con el criterio práctico que se expuso al principio de este capítulo resultan ser en realidad gastos ordinarios. Y así tenemos que los presupuestos para los años fiscales 1947-48 y 1948-49 dan carácter extraordinario a relativamente pequeñas partidas destinadas a la propaganda, difusión y defensa de la revolución de 1944; a partidas destinadas a la reparación o construcción de pequeños

55 Presupuesto General de Ingresos y Egresos, 1947-48, pp. 551-552.

56 Ley Orgánica del Presupuesto de 1937, artículo 55.

tramos de carretera o de pequeños edificios públicos o puentes; a la dotación de alumbrado eléctrico a algunos poblados, etc. etc. Todos estos gastos tienen o tendrán un carácter permanente en los futuros presupuestos o su magnitud no es bastante para que puedan calificarse como extraordinarios.

Como resultado de incluir en el Ramo de Inversiones Extraordinarias del Presupuesto gastos corrientes de administración, la desproporción entre los ingresos y los gastos extraordinarios ha aumentado considerablemente durante los tres últimos años, como se demuestra a continuación:

	Presupuestos de:			
	1946-47	1947-48	1948-49	1949-50
Ingresos extraor- dinarios	Ø1.625	Ø1.923	Ø1.000	—
Inversiones extraordi- narias	1.845	3.458	6.947	7.590

(000 omitidos)

La razón aparente que el Ejecutivo tiene para incluir en el Ramo de Inversiones Extraordinarias gastos que deberían clasificarse como ordinarios, puede considerarse que es de un carácter político. En los últimos años el total de los presupuestos aprobados ha aumentado notablemente, de Ø10.033,212 en el año 1942-43 a más de 44 millones en 1948-49 y a más de 41 millones en 1949-50, y por consiguiente el Ejecutivo está deseoso de demostrar que una parte muy substancial de los gastos se destinan al desarrollo de programas de vialidad y obras públicas. Pero el Ejecutivo podría lograr también este mismo objetivo si hiciese una correcta clasificación funcional de los gastos en el documento presupuestal, mostrando claramente cuales cantidades se invierten en obras públicas y otros programas que tienden al desarrollo económico y social del país, en vez de mostrar como gastos extraordinarios a aquéllos que realmente son de un carácter ordinario.

Para concluir, puede afirmarse que la Ley Orgánica del Presupuesto establece que éste debe dividirse en presupuesto ordinario y extraordinario, y que los ingresos extraordinarios deben cubrir los respectivos gastos de ese mismo carácter. La Ley sin embargo, define erróneamente los gastos extraordinarios. Desde el año fiscal 1945-46, el criterio para distinguir los gastos ordinarios de los extraordinarios ha mejorado en la práctica, pero es aún poco satisfactorio.

CAPITULO VIII

Hacia un Sistema más Positivo de Administración Presupuestal

En el capítulo VI se explicó con algún detalle de qué manera se lleva a cabo en la actualidad la administración presupuestal del país. Se puntualizó que el Organismo Ejecutivo fué privado de su principal instrumento de administración financiera cuando el Tribunal y Contraloría de Cuentas fué convertido en una institución autónoma, conservando, y aún incrementando, todas las funciones administrativas que ejercía cuando funcionaba bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda. Se dijo también en el capítulo III, que en el proceso de formulación del presupuesto se ha dado importancia a asuntos relacionados con sistemas de contabilidad, auditoría, personal, y otros, antes que al problema de balancear y armonizar las diferentes actividades del gobierno en relación con el programa total de la presidencia de la República. En el presente capítulo se tratará de recalcar la importancia del presupuesto como un instrumento de planificación y dirección administrativa y de política fiscal. Tomando en consideración la actual organización de la Dirección General del Presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica, así como las recientes recomendaciones acordadas por la «Comisión para el estudio de la Organización del Organismo Ejecutivo»⁵⁷ con respecto a cuestiones re-

57 El Congreso Norteamericano nombró en julio de 1947, una Comisión especial presidida por el ex-Presidente Hoover, para que se encargara de estudiar los sistemas administrativos de todas las dependencias que integran el Organismo Ejecutivo, así como de las instituciones autó-

lacionadas con la administración del presupuesto, la contabilidad y el personal, se sugerirá la adaptación de un sistema administrativo un tanto similar en Guatemala.

A.—REORGANIZACION QUE SE SUGIERE AL SISTEMA DE ADMINISTRACION PRESUPUESTAL Y DE CONTABILIDAD.

1.—¿La Dirección General del Presupuesto en la Presidencia de la República? Tradicionalmente los Gobiernos Latinoamericanos, con excepción de Brazil, han asignado al Ministro de Hacienda la responsabilidad de dirigir la administración financiera del país, otorgándole supremacía en el Gabinete cuando se discuten asuntos relacionados con la deuda pública, el régimen impositivo y los gastos públicos. En Guatemala, aunque la Ley establece que todos los miembros del Gabinete tienen el mismo rango y categoría, ⁵⁸ la palabra del Ministro de Hacienda en el Consejo de Ministros, cuando se discuten asuntos de carácter financiero, es casi siempre concluyente. Por consiguiente, causaría sorpresa en nuestro medio si se propusiese que se estableciera la Dirección General del Presupuesto directamente en la Oficina Presidencial. Consideramos que el hecho de que en los Estados Unidos de Norteamérica dicha Dirección General trabaje bajo la dirección inmediata del Jefe del Ejecutivo desde el año de 1939, y que otros países tales como las Islas Filipinas, Brazil y Puerto Rico sigan con igual éxito el mismo sistema, no sería por ahora suficiente para convencer a los administradores financieros del país de la conveniencia de adoptar tal sistema.

La Administración Pública no opera en el vacío, ella tiene que ser dinámica y responder a las modalidades político-económicas imperantes. Y si la Revolución Democrática de 1944 proclamó que iba dirigida en contra de la centralización de poderes en

nomas. A principios de 1949, dicha Comisión presentó al Congreso una serie completa de reportes, en los cuales se analizan de una manera profunda, los sistemas administrativos actuales, y se hace sugerencias para su mejoramiento. Muchas de esas sugerencias se están poniendo ya en práctica por la Administración del Presidente Truman, de conformidad con la Ley No. 109, expedida por el Congreso de la Unión el 20 de junio de 1949.

⁵⁸ Decreto Número 93, Ley del Organismo Ejecutivo, abril 27 de 1945, Artículo 9.

manos del Jefe del Ejecutivo, es obvio que la opinión pública, expresada a través de los partidos políticos y organizaciones cívicas, no estaría en favor de que la Dirección del Presupuesto se estableciera directamente bajo la dirección del Presidente de la República. En el futuro, cuando la actual efervescencia política haya pasado y las dictaduras presidenciales hayan sido olvidadas, la actitud pública que ahora está en favor de un poder Ejecutivo débil, probablemente estaría dispuesta a ver en el Presidente de la República al Administrador General del País que necesita valerse, para poder cumplir el programa que le fué prometido al pueblo, de un cuerpo competente de administradores financieros con quienes debe estar en continuo e íntimo contacto.

2.—*La Oficina de Contabilidad de la Nación debería transferirse al Organismo Ejecutivo.* El hecho de que el Organismo Ejecutivo haya sido privado del derecho de centralizar sus propias cuentas y de disponer los sistemas, procedimientos y formas de contabilidad, y de que el Tribunal y Contraloría de Cuentas esté actuando como tenedor de libros que revisa sus propias sistemas de contabilidad, parece ser suficiente para que no se espere una eficiente administración financiera, basada en el mantenimiento de buenas relaciones y cooperación del Ejecutivo con su nuevo tenedor de libros y a la vez fiscalizador. Tan pronto como el Tribunal y Contraloría de Cuentas comience a ejercer completamente las amplias facultades de carácter administrativo que le confiere la Ley, surgirán numerosas controversias con el Organismo Ejecutivo, tal como ocurrió en los Estados Unidos de Norteamérica cuando la Oficina General de Contabilidad fué convertida en una institución autónoma, en el año de 1921.

Para remediar esta posible situación, la solución sería transferir la Oficina de Contabilidad de la Nación al Organismo Ejecutivo, bajo la autoridad del Ministerio de Hacienda. Por supuesto, la Oficina de Contabilidad de la Nación operando bajo la dirección del Ejecutivo, debería tener autoridad para dictar los sistemas y reglamentos de contabilidad, de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, el cual continuaría funcionando como una institución autónoma dedicada especialmente a una revisión a posteriori de los actos financieros del Ejecutivo. Pero existe un obstáculo muy grande que impide la realización de esta transferencia, porque, tal co-

mo antes se explicó, la Constitución de 1945 establece de una manera expresa que el Tribunal y Contraloría de Cuentas debe centralizar la contabilidad fiscal y hacendaria.⁵⁹ Por consiguiente, podría argumentarse que para permitir que el Ejecutivo llevara la contabilidad del Estado, sería necesaria una reforma a la Constitución. Tal reforma requeriría un procedimiento difícil y lento que, bajo las actuales condiciones políticas, sería punto menos que imposible realizar. Pero el Congreso está autorizado en Guatemala para interpretar la ley.⁶⁰ De modo que, si pudiera convencerse al Congreso de la necesidad de transferir la Oficina de Contabilidad de la Nación del Tribunal de Cuentas al Organismo Ejecutivo, los Diputados podrían interpretar que las palabras *centralización de la contabilidad fiscal y hacendaria* no significan necesariamente que el juego completo de las cuentas que componen la contabilidad de la nación debe llevarse y dirigirse por el Tribunal y Contraloría de Cuentas, sino sólomente que este Organismo puede centralizar unas pocas cuentas principales que le permitan ayudarse en su labor de post-auditoría y mantener uno o más representantes en la Oficina de Contabilidad, si lo estimase necesario. La anterior interpretación que se sugiere no sería hecha caprichosamente, sino que podrían aducirse en su favor argumentos razonables. Además de los motivos de carácter técnico que pueden argüirse en favor de la transferencia de la Oficina de Contabilidad al Organismo Ejecutivo, algunos de los cuales ya fueron discutidos anteriormente y otros que serán tratados más adelante, existen razones de carácter legal que pueden aducirse para fundamentar la interpretación propuesta del término «centralización de la contabilidad». Ellas son las siguientes:

1.—La Constitución de 1945, Artículo 137, inciso 1º, establece que al Jefe del Ejecutivo corresponde cumplir y hacer que se cumplan la Constitución y las leyes de la República. El mismo artículo establece que el Presidente de la República debe Administrar la Hacienda Pública, vigilar y controlar los bancos de emisión y demás instituciones de crédito y de utilidad común. Además, debe presentar anualmente al Congreso, en sus primeras sesiones de marzo, informe escrito acerca del curso y el estado de los negocios de la Administración Pública en el año anterior. ¿CÓ-

59 Constitución de 1945, artículo 189.

60 Constitución de 1945, artículo 119, inciso 1.

mo puede ser posible para el Presidente de la Rep. realizar estas y otras funciones administrativas si no cuenta con un bien equipado Departamento del Presupuesto y una Oficina de Contabilidad que le permita conocer el estado de las cuentas de la Nación? «Quitar al Ejecutivo la autoridad final para determinar los usos a que se destinan los créditos, la celebración de contratos, y la vigilancia y control de las decisiones administrativas, así como también la facultad de prescribir procedimientos contables; y conferir dicha autoridad a una institución autónoma que no tiene ninguna responsabilidad directa ante el Ejecutivo por los actos que ejecute, constituye una clara violación al principio constitucional que establece una división entre la autoridad del Ejecutivo y la del Legislativo». Tales fueron las palabras con que se pronunció el Comité Presidencial sobre Dirección Administrativa⁶¹ en 1937, al proponer que la Contraloría y Contabilidad de la Nación de los Estados Unidos de Norteamérica se transfiriera nuevamente al Organismo Ejecutivo, en vez de formar parte de una institución autónoma. La anterior declaración es aplicable al caso actual de Guatemala, y se apreciará más su vigencia en un cercano futuro, cuando la Contraloría y Tribunal de Cuentas comience a ejercer todas sus atribuciones y peor aún, si llega a presentarse el caso en que el Tribunal de Cuentas esté integrado por elementos de ideología política contraria a la del Presidente.

2.—El 27 de abril de 1945, cuando la Constitución decretada ese mismo año ya estaba en vigor, el Congreso expidió el Decreto N^o 93 con el nombre de «Ley del Organismo Ejecutivo», en el cual se describen las funciones de los nueve Ministerios que lo integran. Al referirse a las funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dicho decreto establece que es responsable del control de las cuentas del presupuesto y de la contabilidad de la Nación.⁶² Este decreto fué promulgado antes que la «Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas» privara al Ejecutivo de la facultad de llevar su contabilidad y de prescribir sus procedimientos. Es obvio que existe contradicción entre estas dos leyes del Congreso. Por consiguiente, el Congreso podría interpretar, basándose en el Decreto N^o 93, que es una función del Ejecu-

61 Report of the President Committee on Administrative Management, loc. cit., p. 22.

62 Artículo 20, incisos 3, 4 y 5.

tivo el llevar la Contabilidad de la Nación y controlar las cuentas del presupuesto. Son solamente las funciones de auditoría, que si fuese necesario implicaría la centralización de algunas cuentas claves, las que deben ser desempeñadas por una institución independiente del Ejecutivo.

La Comisión Hoover, ⁶³ al recomendar el establecimiento de una Contaduría General bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda de los Estados Unidos, con autoridad para prescribir y hacer cumplir métodos generales de contabilidad, los cuales estarían sujetos a la aprobación del Contralor General, expuso, entre otros, los siguientes conceptos: «Nosotros afirmamos, con la profunda convicción que nos da nuestra experiencia y observación individual y colectiva, tanto dentro del Gobierno como fuera de él, que un vigoroso departamento de contabilidad, establecido a la diestra del jefe ejecutivo principal, es tan necesario para el éxito del Gobierno, como lo es para la empresa privada» ⁶⁴ «Hemos recomendado que la Contraloría General sea relevada de todas aquellas funciones que la convierten en parte de decisiones y determinaciones ajenas a las actividades de su propia oficina, porque éstos no son deberes propios de un auditor independiente. Cuando un auditor independiente se incorpora o asocia a la Administración para hacer determinaciones y decisiones acerca de negocios que él más tarde debe revisar como auditor, abandona su independencia y se convierte en un mero revisor de sus propios actos. Por consiguiente, nunca se le debe requerir o permitir que comparta las responsabilidades de la administración». «La contabilidad es una de las actividades por la cual debe responsabilizarse solamente al Organismo Ejecutivo, pero en la que sin embargo debe participar el Contralor General». ⁶⁵ Estas consideraciones, y muchas otras que la «Comisión Hoover» expuso en favor del traslado de la Oficina General de Contabilidad de la Contraloría al Ministerio de Hacia-

63 Report on Budgeting and Accounting, of the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Washington, D. C., Government Printing Office, 1949), p. 39.

64 Task Force Report on Fiscal, Budgeting and Accounting Activities, prepared for The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Washington, D. C., Government Printing Office, 1949), p. 95.

65 Ibid., p. 97.

da de los Estados Unidos de Norteamérica, encajan también perfectamente en el caso de nuestro país.

Creación de la Oficina para la Dirección de los Servicios Administrativos.—Si el Congreso estuviera anuente a permitir la transferencia de la Oficina de Contabilidad de la Nación y del Departamento del Presupuesto, del Tribunal y Contraloría de Cuentas al Organismo Ejecutivo, sería factible y útil que se creará una oficina encargada de la dirección de los servicios administrativos, bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda.

Esta Oficina sería encabezada por un Director nombrado por el Presidente de la República y bajo la dirección inmediata del Ministro de Hacienda. Tendría que ser necesariamente una persona altamente calificada y con gran experiencia en Administración Pública y Política Fiscal. La oficina para la Dirección de los Servicios Administrativos comprendería los siguientes departamentos principales: Contabilidad de la Nación, Oficina del Presupuesto y Oficina de Personal Civil. Las funciones de estos tres departamentos u oficinas, brevemente expuestas, serían las siguientes:

1.—La *Oficina General de Contabilidad* sería encabezada por un Contador General, quien por supuesto debería ser un Contador Público con amplia experiencia en el ramo fiscal. Tal como lo propone la «Comisión para la Organización del Ejecutivo Estadounidense», el Contador General debería ser nombrado por el Presidente de la República para un largo período, con el objeto de divorciar los sistemas de contabilidad y de control de consideraciones políticas.⁶⁶ Tanto su nombramiento, como su remoción en casos específicos, estaría sujeta a la aprobación del Tribunal de Cuentas. Las principales funciones de esta Oficina serían, como su nombre lo indica, llevar la contabilidad del Estado y dictar sus métodos de común acuerdo con el Tribunal y Contraloría de Cuentas, haciendo cumplir los procedimientos contables y proporcionando también informes y estados financieros al Ejecutivo y al Congreso.

2.—El Jefe de la *Oficina del Presupuesto* sería también nombrado por el Presidente y removido a su discreción. Sin embargo, la persona designada debería ser seleccionada tomando en

66 Ibid., p. 95.

cuenta sus conocimientos hacendarios y de administración pública. Los Departamentos del Presupuesto que actualmente existen, uno en el Tribunal y Contraloría de Cuentas y el otro en el Ministerio de Hacienda, deberían fusionarse para formar un solo revitalizado departamento al servicio y bajo la dependencia del Ejecutivo. Sus funciones no se reducirían a controlar los gastos, recolectar datos y consolidar los presupuestos presentados por los distintos Ministerios, sino que debería convertirse en una institución vigilante y activa, capaz de balancear y armonizar las diversas necesidades de la Administración Pública, ponderando debidamente los méritos y oportunidad de distintos programas en relación con su impacto sobre la economía total del país. El Departamento del Presupuesto podría dividirse en las siguientes secciones :

- a) *Presupuestos.* Sus principales funciones serían la estimación de los ingresos y egresos del presupuesto, estudiando anualmente los proyectos de todas las dependencias públicas y sosteniendo entrevistas formales con sus respectivos titulares y Jefes de Presupuesto. Además de formular el presupuesto que el Ejecutivo debe someter a la consideración del Congreso, tendría la atribución de establecer y controlar las reservas presupuestales, así como efectuar el reparto proporcional en que debería dividirse cada partida global durante el año, de acuerdo con la oficina interesada;
- b) *Dirección Administrativa.* En íntimo contacto con la Sección antes mencionada, esta oficina tendría a su cargo asesorar y ayudar a las dependencias públicas en problemas de organización, administración y procedimientos fiscales, poniendo en armonía la actividad interna de cada una de ellas con la Administración Pública en general, a fin de evitar duplicación de trabajo con el correspondiente exceso de burocracia, y los conflictos de autoridad o jurisdicción;
- c) *Sección Fiscal.* Tendría a su cargo proponer, revisar y dictaminar acerca de toda clase de legislación financiera; estudiar las implicaciones presupuestales de los programas del gobierno y los sistemas de tributación, así como también estaría a cargo de la administración de la deuda

pública. Vigilaría la preparación del documento presupuestal anual y asesoraría al Director General de la Oficina del Presupuesto y a las otras dos Secciones mencionadas en materias relacionadas con cuestiones de política fiscal. También podría encomendársele la preparación de estadísticas fiscales.

Por supuesto, si se desea que el Departamento del Presupuesto desempeñe un papel más activo en la administración pública del país, su personal no debe estar integrado exclusivamente por personas versadas en contabilidad y materias fiscales. Profesionales y personas versadas en los distintos programas que realiza el gobierno serían absolutamente necesarias para que se dedicaran a la difícil tarea de analizar, balancear y armonizar dichos programas, haciendo decisiones rápidas o recomendando soluciones alternativas. En la fase principal del proceso presupuestal que se relaciona con la valuación y coordinación de programas y actividades gubernativas, la administración presupuestal se considera como una función de dirección y asesoría general, antes que como un servicio meramente auxiliar.

3.—*La Oficina de Personal Civil.* No existe actualmente en el país, pero la Constitución de 1945 establece que la Ley establecerá el Estatuto del Empleado Público, el cual determinará las condiciones de ingreso a la Administración, las reglas de ascenso, las garantías para la permanencia, cesación, suspensión, etc., etc.⁶⁷

La Constitución no especifica que debe crearse una Institución Autónoma encargada de la administración del personal al servicio del Estado, no existiendo por lo tanto obstáculo legal para que la respectiva oficina opere bajo la dirección del Organismo Ejecutivo. Como una Sección de la Dirección del Servicio Administrativo, la Oficina de Personal Civil, dada la índole de sus funciones, estaría en posibilidad de ayudar a establecer una mejor organización administrativa y al mismo tiempo se aprovecharía de la experiencia y conocimiento que de la Administración Pública tienen, por la índole de sus funciones, los Departamentos del Pre-

67 Constitución de la República de Guatemala de 1945, artículo 70.

supuesto y de Contabilidad. ⁶⁸ Para evitar influencias de carácter político, el Jefe de la Oficina de Personal sería nombrado por el Presidente de la República para un período determinado, con la confirmación del Tribunal de Cuentas. Sería removido solamente en casos previstos por la ley, también con la aprobación del Tribunal de Cuentas. A fin de garantizar aún más el «sistema de méritos» se establecería una Junta de Apelaciones compuesta por dos miembros del Tribunal de Cuentas, el Director de la Oficina para la Dirección de los Servicios Administrativos y el Jefe de la propia Oficina de Personal Civil, cuya principal atribución sería la de conocer en última instancia de todas las apelaciones hechas por los trabajadores públicos. Los Tribunales de Trabajo de la República intervendrían solamente en casos de violaciones de carácter penal, después de que la Junta de Apelaciones hubiese declarado agotada la vía gubernativa. ⁶⁹

Como se desprende del bosquejo que acaba de hacerse respecto de las funciones que le tocaría desempeñar a la Dirección General del Servicio Administrativo, existe alguna semejanza con la organización y funciones actualmente desarrolladas por la Dirección General del Presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica. También se tomaron en cuenta algunas de las recomendaciones que fueron formuladas por la Comisión sobre Organización del Organismo Ejecutivo, que fueron publicadas en aquel país a principios de 1949. Sin embargo, existen algunas diferencias indispensables, entre las cuales las más importantes son dos: 1) por las razones que se expusieron anteriormente al tratar del estableci-

68 Puede objetarse que la Oficina de Personal Civil debe establecerse bajo la jurisdicción del Ministerio de Economía y Trabajo, por ser éste el órgano a quien compete la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo. Pero la índole especial de las relaciones de trabajo que surgen entre el Estado y sus servidores, estimo que permitirían que fuese el Ministerio de Hacienda el encargado de dirigir la fase administrativa doméstica y rutinaria de la Oficina de Personal Civil.

69 Existe en la actualidad un proyecto de ley que propone la creación de una Comisión Autónoma de Personal Civil, en la cual se le da representación a los Trabajadores del Estado, de las Municipalidades y al Presidente de la República.

miento del Departamento del Presupuesto en la Presidencia de la República, la Oficina para la Dirección de los Servicios Administrativos no se sitúa bajo la dirección inmediata del Presidente, sino del Ministro de Hacienda; y 2) las oficinas de personal, presupuesto y contabilidad se encuentran coordinadas bajo la dirección de una misma persona.

Para terminar, vale la pena manifestar que cualquier reorganización de la administración financiera que se intentare, debe emprenderse únicamente después de una cuidadosa investigación de los elementos con que se cuenta, incluyendo la clase y número de personal disponible y basándose en la experiencia pasada. Como escribió J. M. Gaus, «es indispensable no perder de vista que el estudio de la administración pública debe incluir su ecología. Un sistema de administración eficaz debe edificarse desde los propios cimientos, tomando en cuenta las características de lugar (suelos, clima, situación geográfica, por ejemplo), el pueblo que lo habita (número, edad, conocimientos), y los medios tecnológicos, físicos y sociales, de que se vale para ganarse la vida.»⁷⁰ Al proponer la anterior reorganización se tomó también muy en cuenta la potencialidad económica del país. La nueva oficina tendría que integrarse de oficinas que ya existen en la actualidad (suprimiendo un Departamento del Presupuesto), y por otra que tendrá que crearse más tarde por mandato constitucional. Si momentáneamente el establecimiento de la oficina que se sugiere ocasionare un costo de operación un poco mayor, ello se debería a que tendría que seleccionarse un personal mejor preparado y por consiguiente, mejor remunerado. Pero a la larga se lograría la eliminación de muchos puestos innecesarios que ahora existen dispersos a través de todo el engranaje administrativo.

En la página siguiente figura un gráfico de organización de la oficina cuyo establecimiento se sugiere.

⁷⁰ John Merriman Gaus, «Reflections on Public Administration» (Alabama, University of Alabama Press, 1947), pp. 6 y 8.



GRAFICA DE ORGANIZACION DE LA OFICINA PARA LA DIRECCION DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, CUYO ESTABLECIMIENTO SE SUGIERE

B.—REORGANIZACION QUE SE SUGIERE DE LOS PROCEDIMIENTOS PRESUPUESTALES

1.—*Nombramiento de oficiales responsables encargados del Presupuesto en cada Ministerio y Dirección General.*—En la actualidad existen algunos Ministerios, tales como el de Educación y el de Comunicaciones y Obras Públicas, que tiene designado un oficial encargado de la formulación, ejecución y control del presupuesto. Por supuesto, todos los Ministerios tienen un oficial encargado de la formulación del proyecto de presupuesto que anualmente debe ser sometido al Ministerio de Hacienda, pero no se presta una atención sistemática y continua al proceso presupuestal. Generalmente se empiezan a preocupar del presupuesto hasta que la fecha fijada por el Ministerio de Hacienda para que le envíen los proyectos de presupuesto está muy cercana, concretándose la mayor parte de su labor a unificar los diversos proyectos que le someten las Direcciones Generales. Entonces, lo que se quiere expresar al sugerir el nombramiento de un responsable encargado del presupuesto en cada Ministerio y en cada Dirección General, es que debe haber una persona cuya única obligación sea la de dirigir la formulación del presupuesto y su continua vigilancia a través del año. El Jefe de la Oficina del Presupuesto de cada Ministerio no debe reducir sus funciones a meras operaciones aritméticas y contables.⁷¹ Debe darse cuenta de que el proceso presupuestal equivale a dirección y administración, porque también le concierne balancear diversas clases de necesidades, distribuir de manera equitativa las disponibilidades con que se cuenta y ejecutar y desarrollar programas administrativos. De modo que el encargado del presupuesto debe comprender claramente que, al formular el proyecto del mismo, está realizando una parte de la tarea financiera del Gobierno y tomando en consideración necesidades que implican decisiones de orden

⁷¹ Por supuesto, el Jefe del Presupuesto de cada Ministerio debe ser responsable al respectivo titular, quien es el que decide en última instancia.

económico y social de gran importancia y trascendencia. El Jefe del Presupuesto de cada Ministerio, para lograr resultados efectivos, debe mantener, de acuerdo con W. A. Jump: ⁷²

a) Relaciones de carácter interno que deben penetrar toda la estructura administrativa, manteniendo un interés vital por el trabajo de cada Dirección General y la manera en que lo efectúan;

b) Relaciones con el Departamento General del Presupuesto, buscando crear el más alto grado de confianza mutua, ya que los objetivos que persiguen ambas oficinas son en esencia los mismos;

c) Relaciones con el Congreso, el Ministerio de Hacienda, el Tribunal y Contraloría de Cuentas y con los otros Ministerios de Estado, así como con asociaciones públicas.

Es indudable que la administración pública del país ganaría mucho, y en especial se lograría una estimación más exacta del presupuesto, si cada Ministerio y cada Dirección General dispusiera de una persona hábil que dirigiera los asuntos presupuestales y financieros.

2.—*Implantación de un sistema de informes financieros periódicos.*—El objeto de implantar un sistema de informes es el de proporcionar al cuerpo de directores financieros la información que les es necesaria para descargar su responsabilidad, permitiendo de este modo el logro de una administración eficiente. Los informes financieros, de ser posible, deben prepararse en forma tal que al mismo tiempo que sean útiles para el sistema de contabilidad, satisfagan también las necesidades de la administración. Pero si el sistema de contabilidad queda fuera del alcance del Organismo Ejecutivo y es dirigido por un organismo autónomo, es obvio que los sistemas de cuentas serán desarrollados principalmente con la mira de satisfacer propósitos de auditoría antes que administrativos. Por consiguiente, mientras en Guatemala continúe la Oficina Ge-

⁷² W. A. Jump, *Budgeting and Financial Administration in an Operating Department of the Federal Government*, publicado en *Budgeting: an Instrument of Planning and Management*, Unit V. (editado por la Doctora Catheryn Seckler-Hudson, American University Press, Washington, D. C., 1944), pp. 123-138.

neral de Contabilidad actuando como un organismo autónomo, el Departamento del Presupuesto que funciona en el Ministerio de Hacienda es el llamado a desarrollar un sistema de informes financieros, si se quiere que el proceso de ejecución del presupuesto sirva como un instrumento efectivo destinado a lograr economía y eficiencia en los servicios administrativos. Corresponde a los Jefes de Oficina y a los de Presupuesto la responsabilidad principal en la preparación de estos informes financieros, los cuales deben ser diseñados en tal forma que satisfagan al mismo tiempo las necesidades internas de cada oficina, y las necesidades externas del Departamento del Presupuesto, del Ejecutivo, del Congreso y si posible del Tribunal de Cuentas. Con tal objeto, sería desde luego necesario que el Departamento del Presupuesto del Ministerio de Hacienda acordara ciertos principios y normas generales a que deberían sujetarse todas las oficinas.

Ahora que el Ejecutivo ha sido privado de la Oficina General de Contabilidad, un sistema de informes financieros parece aun más necesario y útil en el país. Por su medio se obtendría información con respecto a las operaciones, necesidades y condiciones de las diversas oficinas, las cuales permitirían al cuerpo de administradores y al Jefe del Ejecutivo juzgar de una manera inteligente la obra pasada y con esa base preparar la política fiscal futura.

3.—*Prorrato de créditos y reservas presupuestales.*—En el capítulo II, cuando se trató del principio «instrumentos presupuestales adecuados», se puntualizó que la Constitución de 1945 establece que el Ministro de Hacienda tiene el deber de proporcionar mensualmente a cada Ministerio de Estado y a los Organismos Legislativo y Judicial, sólo la dozava parte de la cantidad que fije el presupuesto anual, a menos que por una disposición del Presidente de la República, tomada en Consejo de Ministros y para casos extraordinarios, se disponga fijar otra cantidad, en lo referente a los Ministerios. También se expuso que la Ley Orgánica del Presupuesto estipula que las partidas de gastos imprevistos y globales deben fraccionarse en seis partes, una para cada bimestre del año, exceptuando aquellas partidas que se refieren a uno o más pagos que, por su naturaleza, no pueden so-

meterse a esta regla. ⁷³ De modo que existe una cláusula legal que permite al Departamento del Presupuesto el prorrateo de los créditos a través del año fiscal. No obstante, convendría modificar la Ley Orgánica del Presupuesto en el sentido de que se dejara al Departamento del Presupuesto completa discreción para determinar, de acuerdo con cada oficina interesada, la manera en que las partidas globales y de imprevistos deben repartirse dentro del año.

La Ley Orgánica del Presupuesto no estipula expresamente que el Organismo Ejecutivo tiene el derecho de establecer reservas presupuestales. Pero en el artículo 52 se establece que la asignación de las partidas del Presupuesto de Gastos fija el límite máximo de las erogaciones, y que todas las partidas de gastos *extraordinarios* (imprevistos y partidas globales) son créditos facultativos, y no existe obligación de realizarlos por el total de las cantidades asignadas. La Constitución de 1945 también establece en el artículo 182, que los créditos que se consignen en el estado de gastos del presupuesto, fijarán las cantidades máximas destinadas a cada servicio. Por consiguiente, se deduce que el Ejecutivo no está obligado a gastar el total de los créditos votados, porque éstos no son obligatorios en el sentido de que deben gastarse en su totalidad, y por lo tanto puede establecer, al principio del año, las reservas presupuestales que estime convenientes.

El objeto principal que se persigue al controlar el uso de los créditos por medio de un sistema de prorrateo de los mismos y de la creación de reservas presupuestales, es el de evitar, hasta donde sea posible, el tener que votar en el transcurso del año créditos adicionales o suplementarios, ya que por medio de este control se logra imprimir un ritmo normal al desarrollo de los diversos programas administrativos. Las reservas presupuestales y el prorrateo de los créditos, ayudan a hacer frente a emergencias o contingencias imprevistas, haciendo que el proceso de inversión de los fondos sea más sensitivo a las condiciones cambiantes del mercado, y hacen posible también en muchos casos, alcanzar los objetivos fijados por el Congreso invirtiendo una cantidad de dinero menor que la asignada. Y además de servir como un ins-

73 Ley Orgánica del Presupuesto, loc. cit., artículo 59, inciso d).

trumento de control financiero, contribuyen también a lograr una mejor administración, al obligar a cada oficina a planear su trabajo con relación a períodos de tiempo fijados de antemano. El sistema de prorrateo de créditos debe ser flexible, es decir que debe quedar sujeto a las revisiones posteriores que demanden los cambios en la ejecución de programas, los aumentos o disminuciones de los fondos disponibles y los cambios que puedan resultar del aumento o disminución de los costos que anticipadamente fueron estimados. ⁷⁴

4.—*Sugerencias para una mejor presentación del documento presupuestal.*—El profesor Jesse V. Burhead ⁷⁵ en el artículo «Budget Classification and Fiscal Planning», al tratar de la naturaleza del documento presupuestal, considera que éste no está diseñado para servir solamente como un documento que proyecte el curso de acción fiscal, sino que debe intentar además: 1º, presentar a la ciudadanía un cuadro amplio y comprensivo de los negocios fiscales; 2º, presentar al Congreso la información necesaria; y 3º, establecer una clasificación que facilite el control de los gastos. Después de afirmar que la separación de poderes entre los Organismos del Estado convierte el proceso presupuestal en altamente político, manifiesta que la forma del presupuesto y la clasificación de los gastos debe disponerse con el objeto de expeditar las decisiones de carácter político que tienen que hacerse continuamente. Sin embargo, no existe un sólo sistema de clasificación que pueda satisfacer todas las necesidades. La clasificación funcional, por ejemplo, presenta las operaciones desarrolladas y los servicios efectuados por el gobierno, y por consiguiente, facilita la apreciación de su importancia relativa. Es pues una contribución a la claridad del documento, que facilita la acción del Congreso al discutir el proyecto de presupuesto, porque le da suficiente información acerca de la naturaleza de los programas gubernativos.

⁷⁴ Véase material preparado para las Conferencias de Entrenamiento sobre Ejecución Presupuestal. — Sesión número 3, marzo 24 de 1948. Distribuido por la Dirección General del Presupuesto del Gobierno norteamericano, Washington, D. C.

⁷⁵ *Public Administration Review*, The Journal of the Society for Public Administration, Autumn 1947, Number 4, p. 229.

Cuando se discutió el principio presupuestal de claridad, se dijo que el presupuesto de Guatemala era suficientemente claro para un ciudadano que tuviese educación primaria. Pero si el documento presupuestal es hasta cierto punto claro, se debe al hecho de que es relativamente pequeño y de que está comprendido en una sola ley, es decir que no se votan distintas leyes como en los Estados Unidos. Pero si se desea que el presupuesto sea preparado en forma que satisfaga las necesidades enumeradas por J. V. Burhead, deben introducirse, por lo menos, las siguientes modificaciones:

a) Para que sirvan de información al Congreso y al Departamento del Presupuesto en el proceso de formulación del proyecto, el presupuesto debe contener las cantidades votadas en el último año fiscal y las estimaciones correspondientes al año fiscal en curso. Actualmente, el proyecto de presupuesto del Ejecutivo solamente contiene la estimación de los ingresos y gastos para el año que se propone. Esta innovación no sería difícil de lograrse si cada Dirección General, al someter su proyecto de presupuesto, agrega las cifras mencionadas. A propósito, debe establecerse la práctica de que cada oficina, al someter a la consideración del Departamento de Presupuesto su respectivo proyecto, justifique plenamente la necesidad de sus inversiones, tal como se acostumbra en el Departamento del Presupuesto del Gobierno norteamericano.

b) La única clasificación de los gastos que se hace en nuestro presupuesto, consiste en que éstos están clasificados por Ministerios y oficinas. Esta clasificación es útil solamente desde el punto de vista de control presupuestal. Pero desde un punto de vista funcional, esta clasificación casi no tiene significación, porque en muchas ocasiones, servicios de carácter semejante son efectuados por diversos Ministerios. Y así tenemos por ejemplo, que el Ministerio de Hacienda tiene créditos destinados a la construcción de aduanas. El Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas también tiene asignaciones para la construcción de edificios públicos y carreteras, incluyendo escuelas; pero el Ministerio de Educación también tiene asignación para la construcción de edificios escolares; por otra parte, el valor de la construcción de algunas escuelas ha sido clasificado como una inversión extraordi-

naria, ocupando un ramo aparte del presupuesto. ⁷⁶ De modo que, al examinar el documento presupuestal, es imposible saber qué cantidad invertirá el gobierno en obras públicas, y lo mismo sucede con respecto a otras actividades. Sería de desearse que cada Ministerio emprendiera y desarrollara solamente servicios y actividades que tuviesen el mismo carácter general; pero en la práctica resulta difícil lograr este objetivo. Por consiguiente, se hace absolutamente necesario establecer una clasificación funcional que presente las actividades y servicios desarrollados por el gobierno tomando en consideración esencialmente los intereses económicos que se sirven. La clasificación funcional facilita grandemente la apreciación de los diversos programas realizados por el Gobierno. Al recomendar la adopción de un presupuesto basado en proyectos, actividades y funciones, la «Comisión sobre Organización del Organismo Ejecutivo», manifestó que debería concentrarse la atención «sobre el carácter general e importancia relativa del trabajo que debe realizarse, o sobre el servicio que debe prestarse, antes que sobre las cosas que van a adquirirse, tales como los servicios personales, provisiones, equipo, etcétera. Estos últimos objetos son, después de todo, solamente medios para alcanzar un fin. El asunto más importante en el proceso presupuestal es el trabajo o servicio que se va a realizar, y el costo que dicho servicio o trabajo representa». ⁷⁷

c) En el Ramo dedicado a registrar los pagos que se hacen por concepto de la deuda pública del Estado así como su servicio, no se hace una distinción clara entre la deuda pública interna y la externa, así como tampoco se hace una distinción clara entre lo que se amortiza y lo que se paga por intereses. Es obvio que sería útil hacer tal distinción en beneficio de la claridad.

d) Otra modificación que se necesita urgentemente es que deben establecerse presupuestos independientes para las empresas que se sostienen ellas mismas. En la actualidad el Gobierno de Guatemala está manejando muchas fincas sin concederles la nece-

⁷⁶ Véase el Presupuesto de Guatemala por el año 1947-48.

⁷⁷ Report on Budgeting and Accounting, published by The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Washington, D. C., Government Printing Office, 1949), p. 8.

saría autonomía financiera. El producto total de las fincas se incluye en el presupuesto como una renta patrimonial y el total de los gastos también se registra en el Ramo correspondiente al Ministerio de Agricultura. Este procedimiento infla innecesariamente el total de los ingresos y egresos del presupuesto. Durante el año fiscal 1947-48 el producto bruto de las fincas nacionales que se incluyó en el presupuesto como una renta patrimonial ascendió a Q6.5 millones, que equivale al 20.07 por ciento del total de los ingresos ordinarios de ese año. Durante el año 1948-49 se siguió también la misma práctica. Es solamente la diferencia neta entre los productos y gastos la que debe hacerse figurar en el Presupuesto, pero debe incluirse sin embargo, un presupuesto anexo de las fincas, a fin de preservar la universalidad del presupuesto.⁷⁸ Otro caso semejante ocurre con los servicios postales y telegráficos, cuyos productos y gastos brutos se hacen figurar innecesariamente en el presupuesto, en vez de reflejar solamente el resultado neto. Los presupuestos independientes tienen la ventaja de que permiten que las empresas públicas que se sostienen por sí mismas queden fuera del rígido control que se ejerce sobre los Ministerios, permitiéndoles operar como organismos comerciales.

e) Cuando se trató de los métodos que se usan para estimar los gastos, se dijo que el lenguaje o texto de las partidas globales era en muchos casos vago o general. Por consiguiente, se sugiere una explicación más adecuada para las partidas globales. Harold M. Groves,⁷⁹ al sugerir un justo medio entre una explicación demasiado detallada y una demasiado amplia en las partidas globales, hace las siguientes consideraciones: «La práctica más apropiada podría ser la de exigir que los Ministerios presentaran sus partidas globales con bastantes detalles al Departamento del Presupuesto y que se sometieran con menos detalles a la aprobación del Congreso. Esto permitiría a los administradores ejercer mayor libertad y gozar de más flexibilidad al efectuar sus gastos».

78 El 15 de febrero de 1949, o sea pocos días después de que fuera escrito este párrafo, fué promulgado el Decreto Número 573 que dió autonomía financiera al Departamento de Fincas Nacionales. (Diario de Centro América, febrero 17 de 1949, Guatemala.)

79 Harold M. Groves, *Financing Government* (New York, Henry Holt and Company, 1947), p. 590.

f) Se sugiere la preparación de un resumen en el presupuesto más adecuado y claro que el actual, que innecesariamente se presenta en dos páginas distintas del presupuesto. ⁸⁰ Desde luego habría necesidad de presentar también un resumen funcional del presupuesto y de hacer comparaciones con años anteriores. Sería también de desearse que el Ministerio de Hacienda, al enviar el proyecto de presupuesto al Congreso, preparara un mensaje técnico que lo justificara, el cual debe correr publicado anexo al documento. Esta práctica se sigue en los Estados Unidos de Norteamérica.

g) Finalmente, podría intentarse una clasificación geográfica del presupuesto, con el objeto de conocer el grado en que contribuye cada Departamento del país al sostenimiento de la Administración Pública y la proporción en que participa en el presupuesto de gastos. La clasificación de los gastos públicos por Departamentos no ofrecería mayores dificultades, ya que en la actualidad el Presupuesto de Gastos clasifica a éstos atendiendo también al lugar en que se efectúan, de modo que solamente faltaría elaborar un resumen. Posiblemente la clasificación de los ingresos por Departamentos ofrecería mayores problemas, ya que muy poco se ha hecho sobre el particular. Creemos que una clasificación de esta naturaleza sería muy útil para apreciar la potencialidad económica de cada Departamento.

80 Véanse los Presupuestos de la Nación por los años de 1947-48, 48-49 y 1949-50.

CAPITULO IX

Conclusión

En el capítulo anterior se trató acerca de una posible reorganización de los sistemas de presupuesto y contabilidad, y de ciertos aspectos relacionados especialmente con la implantación de algunos procedimientos administrativos tendientes a lograr una administración presupuestal más efectiva y eficiente. Se hicieron, asimismo, algunas sugerencias concretas que tienden a lograr una mayor claridad en la presentación del documento presupuestal. Hasta cierto punto, dicho capítulo puede considerarse como una conclusión práctica de la anterior discusión y explicación de la administración y legislación presupuestal de Guatemala, por lo cual, para dar por concluido este trabajo, solamente agregaremos otras breves consideraciones que juzgamos importantes.

I

Las sugerencias que se hicieron no tienen, desde luego, la pretensión de subsanar todas las posibles deficiencias de que pudiese adolecer la administración presupuestal y financiera de Guatemala, ya que varias de ellas están expuestas en una forma general. Por consiguiente, si se desea sacar alguna utilidad de dichas sugerencias, tienen que someterse a la crítica y estudio de las personas más capaces que en la actualidad están dirigiendo la administración financiera del país y de los estudiosos de la administración pública. Conviene pues dejar sentado desde ya, que cualquier reforma substancial que se pretendiera introducir a la

actual organización de la rama ejecutiva del Gobierno, tendría que ser cuidadosamente estudiada y ponderada por una Comisión compuesta de los profesionales y estudiosos más capaces y conocedores de nuestro actual sistema de administración pública.

El Organismo Ejecutivo necesita por supuesto una reorganización administrativa substancial. Pero mientras dicha reorganización total no sea posible, debe intentarse por lo menos reorganizar la administración financiera del país. Si la Dirección General de los Servicios Administrativos que se sugirió pudiera crearse bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda, y por consiguiente, surgiera la Sección de Dirección Administrativa como una rama del Departamento del Presupuesto, la reorganización de los servicios administrativos comenzaría a ser una realidad. Desde el ventajoso punto en que se encontraría esta sección del Departamento del Presupuesto, y contando con la cooperación de las demás secciones y oficinas que lo integran, así como de las Oficinas de Contabilidad y de Personal, podría principiar a realizar en gran parte la reorganización total de los servicios administrativos.

II

Por otra parte, las numerosas críticas que se hicieron cuando se trató y explicó el proceso de formulación, ejecución y control del Presupuesto, así como cuando se discutió la pasada y actual legislación, no deben dejar la impresión de que la presente administración presupuestal del país es seriamente defectuosa e inadecuada. En efecto, una de las principales críticas que se hizo a la actual Administración Financiera del país, que dió a un Organismo Autónomo funciones de carácter Administrativo propias del Ejecutivo, incluyendo la centralización de la contabilidad y la jurisdicción exclusiva en todos los asuntos relacionados con la prescripción de métodos contables, examen y liquidación de las cuentas, etcétera, puede también ser dirigida contra los actuales sistemas de los Estados Unidos, Chile, Bolivia, Colombia y en menor grado Perú. Estos países latinoamericanos organizaron su administración financiera influenciados por las recomendaciones de las llamadas Comisiones Kemmerer, que estuvieron integradas por varios peritos financieros de nacionalidad norteamer-

ricana, a quienes encabezaba Mr. Edwin Walter Kemmerer.⁸¹ Las Comisiones Kemmerer asesoraron a varios gobiernos latinoamericanos en la tercera década de este siglo y a principios de la cuarta. Estuvieron en Colombia en 1923, dos años después de que fuera promulgada en los Estados Unidos de Norteamérica la Ley de Presupuesto y Contabilidad que creó la Contraloría General como un organismo independiente del Ejecutivo. Naturalmente, los técnicos norteamericanos venían influenciados por la reforma que se acaba de llevar a cabo en su propio país y recomendaron para Latinoamérica un sistema similar al que establecía dicha Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921.⁸² En aquel entonces no era aún posible juzgar los resultados prácticos obtenidos en los Estados Unidos con la reforma de 1921 y por consiguiente los técnicos norteamericanos no pudieron prever las críticas que más tarde le iban a enderezar sus colegas que integraron el Comité Presidencial sobre Dirección Administrativa de 1937, ni mucho menos las recomendaciones de la Comisión sobre Organización del Organismo Ejecutivo, hechas a principios de 1949, y que fueron citadas en su oportunidad. La Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas de Guatemala, promulgada en 1948, es casi similar a la Ley Orgánica de Colombia, Decreto Legislativo No. 911. Según Abel Cruz Santos, citado por Mario A. de Tezanos Pinto, la ley colombiana es el producto de las recomendaciones hechas por la Comisión Kemmerer en 1923 y 1932. Para Leopoldo Lascarro, dicha ley es el resultado de la experiencia obtenida por los administradores colombianos.⁸³ Cualesquiera que sea la opinión verdadera, subsiste el hecho incontrovertible de que la ley colombiana encierra las principales modalidades de la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921 de los Estados Unidos. Por consiguiente, al adoptar Guatemala un sistema semejante al que actualmente existe en Colombia, en realidad adoptó las

81 Mario A. de Tezanos Pinto, *La Legislación Presupuestal en los Países Latinoamericanos* (Buenos Aires, Impresores Peuser, S. A., 1946), pp. 617-686.

82 Para comprobar este aserto, véase *Project of Law Reorganizing the Department of Comptroller General of the Republic of Perú*, by the Commission of Financial Adviser on Finances of National Government of Perú, Edwin Walter Kemmerer, President. (Princeton, New Jersey, The Princeton University Press, 1931), pp. 2-6.

83 Mario A. de Tezanos Pinto, *op. cit.*, p. 632.

principales modalidades de la reforma presupuestaria que se llevó a cabo en los Estados Unidos en el año 1921. Las numerosas críticas que posteriormente se han hecho al sistema de administración presupuestal y financiera de los Estados Unidos por los estudiantes y profesionales más capaces, fueron ignoradas por los administradores guatemaltecos.

III

Queda un punto que no fué debidamente recalcado en los capítulos precedentes, y es el importante tópico relativo al uso de la política presupuestal como un medio de estabilizar la economía de la Nación. Cuando se trató del principio de equilibrio, se dijo que la Ley Orgánica del Presupuesto de Guatemala establece que el monto de los gastos ordinarios y extraordinarios para cada año fiscal, no excederá del monto calculado de los ingresos respectivos.⁸⁴ La política fiscal compensatoria y el financiamiento deficitario de la administración, está entonces expresamente prohibida por la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual establece que, en caso de resultar un déficit en la liquidación del ejercicio fiscal, el Organismo Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará en el Presupuesto del siguiente ejercicio, los ajustes y reducciones que sean necesarios para establecer el equilibrio, y dictará todas las medidas y disposiciones que juzgue conducentes para tal fin.⁸⁵

El autor del presente trabajo estima que, aunque el país no ha adquirido todavía suficiente disciplina política para tratar de balancear sus presupuestos de acuerdo con el ciclo económico y no cada año, las citadas disposiciones de la ley son innecesarias, pues lo más que ellas pueden lograr es imponer al Ejecutivo la obligación de presentar siempre un presupuesto balanceado en el papel. Por otra parte, la Constitución de 1945 establece que el Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella, y asegurarle las condiciones económicas necesarias a una existencia digna.⁸⁶ Además, la Ley

84 Ley Orgánica del Presupuesto del 12 de febrero de 1937, Art. 14.

85 *Ibid.*, artículo 72.

86 Constitución de la República de Guatemala del 11 de marzo de 1945, artículo 57.

Orgánica del Banco de Guatemala, que es una institución nacional de banca central, establece que éste deberá prevenir especialmente las tendencias inflacionistas, especulativas y deflacionistas y procurar la necesaria coordinación entre las diversas actividades económicas y financieras del Estado, que afecten al mercado monetario y crediticio, y especialmente procurar esa coordinación entre la *política fiscal* y la política monetaria.⁸⁷

De lo anterior se deduce claramente que la teoría clásica que considera que los gastos que el gobierno efectúa y los impuestos que establece para hacerles frente deben ser neutrales, no ha sido aceptada por más tiempo por los Constituyentes de 1945. Por consiguiente, los gastos públicos, los impuestos y la deuda pública deben manejarse tomando en consideración no solamente su impacto sobre los precios y la distribución del ingreso, sino también por su efecto sobre el nivel general de la renta nacional, las inversiones y la ocupación. Balancear el presupuesto no debe considerarse como un fin en sí mismo. El financiamiento deficitario a través de obras públicas, si se coordina con otras medidas de control de precios y de política monetaria, ha probado ser una buena medida para combatir una depresión económica.⁸⁸ Pero como muy bien escribió el Profesor Pendleton Herring, «talvez antes de que el financiamiento deficitario pueda ser digno de confianza en una democracia, ésta tendrá que mejorar su mecanismo, de tal manera que su acción esté menos influenciada por la miopía y falta de perspicacia de los que solo miran los intereses especiales más inmediatos».⁸⁹ El establecimiento del vigoroso Departamento del Presupuesto que se sugiere, dentro de la Oficina para la Dirección de los Servicios Administrativos, sería en Guatemala parte importante de ese mecanismo. Si se integra con personal directivo competente, el Departamento del Presupuesto podría construir «un nuevo esquema de regulaciones institucionales y legales para la familia fiscal: un juego de fórmulas fiscales que, al mismo tiem-

87 Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto Legislativo Número 215 del 20 de diciembre de 1945 (Guatemala: Tipografía Nacional, 1946), artículo 3º, incisos a) y c).

88 Edwards D. Allen and O. H. Brownlee, *Economics of Public finances* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1947), pp. 80-91.

89 E. Pendleton Herring, *The Politics of Fiscal Policy*, en el libro: *Budgeting: an Instrument of Planning and Management*, op. cit., pp. 194-209.

po que garanticen en grado satisfactorio la solidez de las finanzas públicas a largo plazo, permitan suficiente flexibilidad de año en año, a fin de que la política fiscal pueda servir sus propósitos, entre los cuales se encuentran las medidas que deben tomarse para mitigar las fluctuaciones de los ciclos económicos». ⁹⁰ Por supuesto la relación completa entre la política fiscal y el sistema tributario, la deuda pública y los programas de construcción de obras públicas, cae más allá de los límites de este estudio. Las anteriores consideraciones generales se hicieron solamente para recalcar la necesidad que existe de fusionar los dos Departamentos del Presupuesto que ahora existen y formar uno solo debidamente vigorizado y ensanchado.

IV

Finalmente, hay todavía un punto que creemos merece recalcar. Cuando se trató del papel del Congreso en la formulación y ejecución del presupuesto, se puntualizó que la nueva Constitución de 1945 privó al Ejecutivo de la supremacía que ejercía en el proceso de administración presupuestal. Por otra parte, el papel del Congreso en esta materia ha sido ampliado en forma superlativa. Pero si el Congreso no desea perder su prestigio, no debe adentrarse en pequeños detalles cuando discuta el proyecto de presupuesto que le presenta el Ejecutivo, dejando por tal motivo de considerar problemas nacionales de más importancia. El Congreso, mas bien, debe tratar de fortalecer el Departamento del Presupuesto que funciona bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y confiar en él y en el Tribunal de Cuentas para el estudio y control de los detalles administrativos. O, si no quiere actuar en este sentido, debe establecer, dentro de su seno y bajo su inmediata dirección, un cuerpo administrativo capaz de estudiar los proyectos financieros que le someta el Organismo Ejecutivo.

Se espera que los objetivos principales perseguidos al escribir el presente trabajo se hayan logrado. Entre los principales se encontraban el de examinar el proceso presupuestal de Guatema-

⁹⁰ Gunnar Myrdal, *Budgetary Techniques in Sweden*, en el libro *Viewpoints on Public Finance*, editado por Harold M. Groves, (New York: Henry Holt and Company, 1947), p. 675.

la a través de sus leyes, y el de recalcar el nuevo concepto de administración presupuestal, la cual representa determinaciones sociales y económicas de gran significación, además de ser un instrumento administrativo por medio del cual los directores financieros obtienen información acerca de los programas de trabajo y moderan y controlan su ejecución.

BIBLIOGRAFIA

EN ESPAÑOL.

Decreto Número 525, de julio 7 de 1949. Aprueba y fija el Presupuesto del año 1949-50. Publicado en el «Diario de Centro América» del 10 de julio de 1948, Ciudad de Guatemala.

Decreto Número 17 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 26 de noviembre de 1944. Publicado en el volumen «333 Decretos del Congreso de la República», Guatemala: Tipografía Nacional, 1947, 519 pp.

Diario de Centro América, enero 21 de 1949, Ciudad de Guatemala.

Constitución de la República de Guatemala, decretada el 11 de diciembre de 1879 y reformada el 5 de noviembre 1887, 30 de agosto de 1897, 20 de diciembre de 1927 y 11 de julio de 1935.

Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente el 11 de Marzo de 1945, Guatemala: Tipografía Nacional, 1945, 130 pp.

Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Gubernativo Número 1920, del 12 de febrero de 1937, Guatemala: Tipografía Nacional, 1937, 20 pp.

Ley Orgánica de las Fincas Nacionales, Decreto Número 573, febrero 15 de 1949 publicado en el, «Diario de Centro América», del 17 de febrero de 1949, Guatemala: Tipografía Nacional.

Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Decreto Número 215, diciembre 11 de 1945. Publicado en el volumen «333 Decretos del Congreso de la República», Guatemala: Tipografía Nacional, 1947, 519 pp.

Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, Decreto Número 515 del 7 de julio de 1948.

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 93, de abril 27 de 1945, publicado en el volumen «333 Decretos del Congreso de la República», Guatemala: Tipografía Nacional, 1947, 519 pp.

Presupuestos Generales de Ingresos y Gastos de Guatemala, correspondientes a los siguientes años fiscales: 1931-32; 1932-33; 1936-37; 1937-38; 1944-45; 1945-46; 1946-47; 1947-48 y 1948-49, Guatemala: Tipografía Nacional.

Reglamento de la Dirección de Cuentas y del Tribunal de Cuentas, Decreto Número 978, del 20 de septiembre de 1928, Guatemala: Tipografía Nacional, 1928 40 pp.

Soley Güell, Tomás, *Elementos de Ciencia Hacendaria*, San José, Costa Rica: Soley & Valverde, 1935, 283 pp.

Tezanos Pinto, Mario A. de, *La Legislación Presupuestal en los Países Latinoamericanos*, Buenos Aires, Argentina: Impresores Peuser, S. A., 1946, 692 pp. Con una traducción al español de la obra de A. E. Buck, *El Presupuesto en los Gobiernos de hoy*.

EN INGLES

Allen, Edward D., and O. H. Brownlee, *Economics of Public Finance*, New York: Prentice Hall, Inc., 1947, 535 pp.

Buck, A. E., *The Budget in Governments of Today*, New York, The Macmillian Company, 1934, 349 pp.

Burkhead, Jesse V., *Budget Classification and Fiscal Planning*, Public Administration Review, Autumn 1948, Number 4, Vol. VII, 221-291.

Burkhead Jesse V., *Federal Budgetary Developments*, 1947-48, Public Administration Review, Autumn 1948, Number 4, Vol. VIII, 237-318.

Dalton, Hugh, *Principles of Public Finance*, London George Routledge & Sons., Ltd., 1943. 323 pp.

Dalton, Hugh, *Unbalanced Budgets, A Study of the Financial Crisis in Fifteen Countries*, London: George Routledge & Sons, Ltd., 1934, 468 pp.

Gaus, John Merriman, *Reflections on Public Administration*. Alabama: Alabama University Press, 1947, 153 pp.

Groves, Harold M., *Financing Government*, New York: Henry Holt & Company, 1947, 653 pp.

~~Dalton, Hugh~~, Editor, *View Points in Public Finance*, New York: Henry Holt and Company, 1947, 724 pp.

Kemmerer, Edwin Walter, President of the Commission of Financial Advisers on Finances of the National Government of Perú, *Project of Law Reorganizing the Department of Comptroller General of the Republic*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1931, 36 pp.

Marx, Fritz Morstein, *Elements of Public Administration*, New York: Prentice Hall, Inc., 1946, 637 pp.

Moulton, Harold G., *The New Philosophy of Public Debt*. Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1943, 93 pp.

Piffifner, John M., *Public Administration*, New York: The Ronald Press Company, 1946, 621 pp.

Seckler-Hudson, Catheryn, editor, *Budgeting: an Instrument of Planning and Management*, que comprende los siguientes volúmenes.

UNIT I.—The Evolution of the Budgetary Concept in the Federal Government.

II.—Federal Budgeting and the National Fiscal Policy.

III.—Wartime Budgeting, including Federal-State-Local Fiscal Relations.

IV.—The Relationship of Budgeting to Planning and Management.

V.—Formulation of the Federal Budget and the Appropriation of Funds.

VI.—Execution of the Federal Budget and Fiscal Accountability.

VII.—Government Corporations and the Budgetary Process.

Washington, D. C.: American University Press, 1944.

Seckler-Hudson, Catheryn, editor, *Processes of Organization and Management*, Washington, D. C.: Public Affairs Press, 1948, 296 pp.

Smith, Harold D., *The Management of Your Government*, New York: McGraw Hill Book Company, Inc., 1945. 179 pp.

Stourm, René, *The Budget*, New York and London: D. Appleton and Company, 1917, 619 pp.

Sundelson, Jacob Wilner, *Budgetary Methods in National and State Governments*, Albany, New York: J. B. Lyon Company, 1938, 640 pp.

Viana, Arizio de, *Budget Making in Brazil*, Columbus: The Ohio State University Press, 1947, 100 pp.

Willoughby, W. F., *The National Budget System*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1927, 343 pp.

Report of the President's Committee on Administrative Management, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1937, 382 pp.

Report of the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budgeting and Accounting*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1949, 100 pp.

Report of the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Personnel Management*, Washington, D. C.: U. S. Government, Printing Office, 1949, 59 pp.

Task Force Report on Fical, Budgeting, and Accounting Activities, preparado por «The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government». Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1949, 110 pp.

Task Force Report on Federal Personnel, preparado por «The Commission on Organization of the Executive Branch of the Government», Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1949, 101 pp.

Training Conferences on Budget Formulation and Budget Execution. Material distribuido por la Dirección General de Presupuesto de los Estados Unidos de Norteamérica en 1948.