

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

"DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION FISCAL
DENTRO DEL MARCO DE LA MODERNIZACION DEL
ESTADO GUATEMALTECO Y SU IMPACTO ECONOMICO.
-PERIODO 1986 - 1997-"

Tesis

Presentada a la Junta Directiva de la
Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

HENRY OSWALDO RAMIREZ ORTIZ

Previo a conferirsele el Título de

ECONOMISTA

En el Grado Académico de

LICENCIADO

Guatemala, Noviembre de 1,998.

MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO: Lic. Miguel Angel Lira Trujillo.
SECRETARIO: Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera.
VOCAL I: Lic. Jorge Eduardo Soto.
VOCAL II: Lic. Andrés Guillermo Castillo Nowell.
VOCAL III: Lic. Victor Hugo Recinos Salas.
VOCAL IV: P.C. Julissa Marisol Pinelo Machorro.
VOCAL V: P.C. Miguel Angel Tzoc Morales.

JURADO QUE PRACTICO EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS.

PRESIDENTE: LIC. Edgar José Reyes Escalante.
SECRETARIO: LIC. Carlos Enrique González.
EXAMINADOR: LIC. Edgar Alfredo Pape Yalibat.
SUPLENTE: LIC. Arnoldo Caballeros Escobar.

Guatemala,
4 de Noviembre de 1998

Licenciado
Miguel Angel Lira Trujillo
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Señor Decano:

Por medio de la presente me dirijo a usted en relación a la designación que se me hizo como Asesor de tesis del estudiante **HENRY OSWALDO RAMIREZ ORTIZ**, a quien se le señaló como tema de tesis el estudio sobre "DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACION FISCAL DENTRO DEL MARCO DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO GUATEMALTECO Y SU IMPACTO ECONOMICO -PERIODO 1986-1997". En tal sentido tengo el honor de comunicarle que el estudiante RAMIREZ ORTIZ, ha concluido la elaboración de trabajo de tesis satisfactorio por lo que me permito recomendarla para ser defendida en el examen privado de tesis.

Sin otro particular, quedo de usted como su seguro servidor,

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Oscar Erasmo Velásquez Rivera
COLEGIADO ACTIVO No. 1866

DE SAN CARLOS
GUATEMALA



DE CIENCIAS
ECONOMICAS

Caja "S-S"
Secretaría, Zona 12
CENTROAMERICA

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS. GUATEMALA,
VEINTICUATRO DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y
OCHO.

Con base en lo estipulado en el Artículo 23º. Del Reglamento de Evaluación Final de Exámenes de Areas Prácticas y Examen Privado de Tesis y el Acta ECO. 65-98, donde consta que el estudiante **HENRY OSWALDO RAMIREZ ORTIZ**, ha aprobado su Examen Privado de Tesis, se le autoriza la impresión del Trabajo de Tesis, denominado: "DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION FISCAL DENTRO DEL MARCO DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO GUATEMALTECO Y SU IMPACTO ECONOMICO -PERIODO 1986-1997".

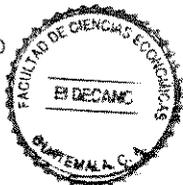
Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. EDUARDO ANTONIO VELASQUEZ CARRERA
SECRETARIO



LIC. MIGUEL ANGEL LIRA TRUJILLO
DECANO



ACTO QUE DEDICO A:

***DIOS MI SEÑOR, MI FAMILIA, EN ESPECIAL
A MIS PADRES, por su apoyo incondicional
y a usted.***

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

MARCO TEORICO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DENTRO DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO

1.1.	Regionalización como medida de modernización del Estado.	02
1.2.	Desconcentración.	04
1.3.	Descentralización.	05
1.3.1.	La Delegación.	10
1.4.	Marco Legal.	11
1.5.	Experiencia en otros países.	15
1.5.1.	Aspectos Administrativos.	17
1.5.2.	Aspectos Políticos.	17
1.5.3.	Aspectos Sociales.	18
1.5.4.	Aspectos Económicos.	18
1.6.	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.	18
1.6.1.	Consejo Nacional.	20
1.6.2.	Consejo Regional.	20
1.6.3.	Consejo Departamental.	20
1.6.4.	Consejo Municipal.	20
1.7.	Política Fiscal.	21
1.8.	La descentralización y Desconcentración, y la política fiscal como impulsor de desarrollo.	26

CAPITULO II

LAS POLITICAS DE DESCONCENTRACION Y LOS FONDOS SOCIALES DENTRO DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO.

2.1.	Los Fondos sociales y el proceso de Desarrollo Nacional.	27
2.1.1.	Fondo de Inversión Social-FIS-	30
2.1.2.	Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-	32
2.1.3.	Fondo guatemalteco para la Tierra -FONATIERRA-	33

2.1.4.	Fondo guatemalteco para la Vivienda -FOGUAVI-	34
2.1.5.	Fondo de Solidaridad para el desarrollo Comunitario.	34
2.1.6.	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-	35
2.1.7.	Programa Nacional para la Educación -PRONADE-	36
2.2.	Sistemas de apoyo a los procesos de Descentralización y Desconcentración Estatal.	36

CAPITULO III

LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION FISCAL Y SU RELACION CON EL DESARROLLO NACIONAL.

3.1.	La Descentralización y Desconcentración de la política fiscal en un país en desarrollo.	38
3.2.	Los ingresos y la descentralización fiscal.	43
3.3.	El Gasto Público y el desarrollo económico.	55
3.4.	Importancia del presupuesto público desconcentrado y descentralizado.	62
3.5.	Medidas de política fiscal tomadas por los gobiernos, a partir del año de 1986 a 1997.	64
3.6.	Compromisos de gobierno en cuanto a los acuerdos de paz, en relación con la descentralización y Desconcentración Estatal, como medida de fortalecimiento institucional.	66

CAPITULO IV

ANALISIS PRESUPUESTARIO E INSTITUCIONAL RELACIONADO CON LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION FISCAL

4.1.	Regionalización de la actividad de gobierno.	69
4.2.	El Gobierno Local como fuente de Desarrollo (Municipalización).	70
4.3.	Tributación municipal.	72

4.4.	Políticas que cobran vigor dentro de los acuerdos de paz en relación a descentralización y desconcentración.	76
4.4.1.	Regionalización.	76
4.4.2.	Descentralización y Desconcentración administrativa.	76
4.4.3.	Participación a nivel local.	76
4.4.4.	Participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.	77

CAPITULO V

LINEAMIENTOS DE APOYO PARA LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION TRIBUTARIA.

5.1.	Esquema tributario básico.	84
5.3.1.	Necesidad.	84
5.3.2.	Objetivos.	85
5.2.	Método teórico y práctico.	85
5.3.	Procedimiento.	86
5.8.	Aspectos Administrativos.	87
VI	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	88
VII	ANEXOS.	91
VIII	BIBLIOGRAFIA.	95

INDICE DE CUADROS.

Pág. 29	Cuadro No.1	FONDOS SOCIALES, EJECUCION DE 1997.
Pág. 41	Cuadro No.2	EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, PERÍODO 1990 - 1997.
Pág. 45	Cuadro No.3	RECAUDACION TRIBUTARIA DE LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS, PERÍODO DE 1994 A 1997.
Pág. 46	Cuadro No.4	INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS, AÑO DE 1994.
Pág. 47	Cuadro No.5	INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS, AÑO DE 1995.
Pág. 48	Cuadro No.6	INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS, AÑO DE 1996.
Pág. 49	Cuadro No.7	INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS, AÑO DE 1997.
Pág. 51	Cuadro No.8	INGRESOS TRIBUTARIOS VIA BANCOS DEL SISTEMA.
Pág. 53	Cuadro No.9	RECAUDACION TRIBUTARIA SEGUN INSTITUCIONES DIVERSAS.

Pág. 58	Cuadro No.10	EJECUCION FINANCIERA PRESUPUESTARIA POR REGION, DEPARTAMENTO Y POR TIPO DE OPERACION, AÑO DE 1997.
Pág. 61	Cuadro No.11	EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA, REALIZADO 1990-1996, APROBADO 1997.
Pág. 65	Cuadro No.12	MEDIDAS DE POLITICA FISCAL IMPLEMENTADAS, GOBIERNOS 1996 A 1997.
Pág. 68	Cuadro No.13	LEGISLACION FISCAL APLICADA, AÑOS DE 1996 Y 1997.
Pág. 75	Cuadro No.14	MUNICIPALIDADES QUE ADMINISTRAN EL IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES.
Pág. 92	Cuadro No.15	FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL, EJERCICIO FISCAL 1996.
Pág. 93	Cuadro No.16	DEUDA EXTERNA DE GUATEMALA, AÑOS 1995 Y 1996.
Pág. 94	Cuadro No.17	EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL, REALIZADO DEL AÑO 1990 A 1996. INDICADORES ECONOMICOS.

INTRODUCCION

Guatemala, hasta la fecha se ha caracterizado por poseer un aparato estatal con serias limitantes para diseñar, ejecutar y mantener programas de inversión económica y social, que coadyuven a aumentar y sostener la cobertura y calidad de los servicios públicos que presta, situación que en parte se debe a que el país tiene la menor carga tributaria en comparación con las economías de los demás países centroamericanos. Esto incide en la calidad de los servicios que presta, debido a que el gobierno no ha logrado un nivel de recaudación que le permita, una mayor asignación de recursos económicos.

A lo anterior, se suman los compromisos firmados en los Acuerdos de Paz, que suponen la necesidad de incrementar los ingresos tributarios para poder cumplir con los referidos compromisos. Por ello, es necesario crear un ambiente favorable que incentive a la inversión nacional como a la extranjera, con el fin de que se promueva el crecimiento de los sectores productivos del país, y con esto se creen empleos y recursos en pro del fortalecimiento del sector público y privado, para que pueda cumplir con sus funciones y ser proveedor de los servicios básicos que es indispensable para el buen desenvolvimiento de la economía y de la sociedad guatemalteca en general.

El presente estudio, consiste en analizar el proceso de Descentralización y Desconcentración en el Area Fiscal, el cual se desarrolla dentro del marco de la modernización del Estado, constituyéndose en instrumento utilizado por el gobierno para cumplir con los principios que la Constitución le establece. Así también, como factor de importancia para influir de manera directa en la economía del país.

Es importante observar, que no obstante los esfuerzos que se están realizando en materia de modernizar la recaudación tributaria para procurar una mejor captación de recursos; existen impedimentos legales y de sectores que obstaculizan la descentralización y desconcentración en esta materia, motivados por presiones de carácter político y económico.

Así mismo, durante los últimos diez años se ha podido observar que los ingresos y egresos del Estado se ven afectados por su inconsistencia con la realidad nacional, afectando negativamente las variables económicas como la producción, el consumo y la inversión, debido a las ineficiencias intrínsecas del sistema de recaudación, y de egresos nacionales.

La inconsistencia en el sistema fiscal se puede atribuir a las constantes reformas; la recaudación varía necesariamente cuando se alteran las reglas a las cuales están sujetos los contribuyentes, así mismo, se puede apreciar que el Ministerio de Finanzas Públicas, no tiene los mecanismos necesarios para influir en los contribuyentes, de manera que éstos cumplan con sus obligaciones tributarias.

Es importante observar que es a partir del año de 1986, en que se reinicia la transición hacia la democracia del país, y con ello el aspecto de la Descentralización y Desconcentración dentro del proceso de recaudación tributaria y del gasto público.

Por tal razón el presente estudio únicamente se circunscribe a analizar el proceso de descentralización y desconcentración en el Area Fiscal tanto en el aspecto de los ingresos como del gasto del Gobierno, respectivamente y de aquellos entes u organizaciones que se constituyen en elementos de importancia para que tal proceso se desarrolle dentro de la economía nacional, así como la influencia que ejercen sobre la misma.

CAPITULO I .

MARCO TEORICO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DENTRO DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO.

El proceso de Descentralización y de Desconcentración se enmarca dentro del área administrativa, como un medio o instrumento utilizado para sanear la administración de gobierno, en especial las finanzas públicas e impulsar el desarrollo. En el caso guatemalteco, éste instrumento depende de una decisión de política de Estado; que actualmente continua centralizada, lo que conlleva a generar duplicidad de funciones y de gastos.

El proceso de descentralización y de desconcentración para que sea ejecutado y operado dentro de un Estado con gobierno democrático, requiere de dos condiciones, siendo las siguientes:

- a) El establecimiento de un marco especial, consistente en la delimitación de un área geográfica, por medio de la regionalización.
- b) El traslado de funciones y recursos a distintas instancias de carácter administrativo, que funcionen en los distintas áreas geográficas del país.

1.1. REGIONALIZACION COMO MEDIDA DE MODERNIZACION DEL ESTADO

La regionalización consiste en un instrumento económico que abarca determinada área o espacio geográfico de un país, con componentes económicos específicos que lo delimitan y diferencian de otros que se encuentren cercanos. La regionalización para su estudio puede dividirse en homogénea, polarizada y planificada.^{1/}

La Regionalización Homogénea consiste en aplicar a un área geográfica componentes económicos que la distinguan de otra, como los de carácter agrícolas, ganaderos, mineros, industriales y comerciales, dependiendo de la localización geográfica y climatológica, que favorecen determinada actividad económica.

La Regionalización Polarizada es aquella que se define por las relaciones que un lugar geográfico posee con las actividades y flujos de otro, como lo es el tráfico comercial, industrial o de otra índole.

La Regionalización Planificada es la que se consolida con las metas trazadas por determinado componente de gobierno, para realizar determinados proyectos u objetivos

^{1/} Dr. Francisco Echegaray. "planificación Regional, Regionalización y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural" PNUD/Vicepresidencia de la República. Informe semestral . Septiembre de 1988 Vol. II, Pág. 2.

inherentes a los intereses de determinado lugar, haciéndose con ello funcional en su desarrollo.

Así mismo, para poder delimitar una región se pueden tomar otros elementos, según convengan a la realización de determinados objetivos propuestos por el gobierno, siendo estos las coordenadas geográficas, la elevación sobre el nivel del mar, la extensión territorial, la densidad poblacional, las colindancias con los lugares aledaños, el idioma o dialecto que predomina en el lugar, los tipos de comunidades según la clasificación nacional, tal como ciudades, villas, pueblos, aldeas, caseríos, parajes, haciendas, labores, granjas, colonias, asentamientos, áreas marginales, etc.

Derivado de lo anterior, cabe mencionar que en la República de Guatemala, el gobierno central a regionalizado el país, según su ubicación geográfica, por conglomerado de departamentos que poseen similitudes en distintos elementos de orden económico y social, distribuyéndolos de la manera siguiente:

<u>Región</u>	<u>Departamentos</u>
I Metropolitana:	Guatemala.
II Norte:	Alta Verapaz y Baja Verapaz.
III Nor-Oriente:	Zacapa, Chiquimula, El Progreso, Izabal.
IV Sur-Oriente:	Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
V Central:	Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla.
VI Sur-Occidente:	Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez y Totonicapán.
VII Nor-Occidente	Quiché y Huehuetenango.
VIII Petén:	Petén.

1.2. DESCONCENTRACION.

La Desconcentración en el presente estudio se entenderá como: *Acto de gobierno que se encamina a descongestionar las actuaciones administrativas de su organización, delegando parte de las mismas a ciertas entidades, organizaciones o gobiernos de carácter regional o local, para el desprendimiento hacia el desarrollo global de un Estado. En el presente estudio se aplicará al área del gasto público de gobierno.*

En otras palabras se refiere a la acción de transferir actuaciones de determinado órgano, con el objeto de que un ente regional lo ejecute con eficiencia y eficacia.

La Desconcentración como tal, surge en Guatemala con el establecimiento del gobierno democrático en el año de 1986 y con el surgimiento del proceso de reordenamiento de las actividades del Estado.

La desconcentración, como instrumento de Estado que busca el despegue hacia el desarrollo dentro del contexto económico, se circscribe a actuaciones administrativas, por lo que ésta se halla implícita dentro del desenvolvimiento de la descentralización, dado que se desarrolla en dos sentidos, uno horizontal y el otro vertical./²

²/Instituto Nacional de Administración Pública. -INAP-. Desconcentración y Descentralización Administrativa en Guatemala. Guatemala 1990.

El sentido horizontal se refiere a las acciones y funciones que realiza el Estado, delegando y trasladándolas del centro tradicional, hacia las distintas organizaciones o instancias localizadas en distintas regiones del país, en otras palabras, que cada órgano superior del Estado, debe contar con cierta representatividad a nivel regional, la cual se desarrolla y evoluciona conforme las distintas etapas que sugiere el Proceso de Descentralizar y Desconcentrar las actividades, funciones y acciones del Gobierno en sus distintas áreas; para el caso del presente estudio, el Área Fiscal.

El sentido Vertical, se realiza a través de la multiplicación de los niveles de decisión, es decir que también delega y trasfiere funciones de un órgano superior a otro órgano inferior, que posee mayor influencia y conocimiento de la necesidades de la región a la que pertenece, dado que tienen inferencia en las actuaciones a nivel regional.

1.3. DESCENTRALIZACION.

Dentro del presente estudio se entenderá por DESCENTRALIZACIÓN *al proceso de transferir las funciones, atribuciones y autoridad, que ejercía el gobierno central, de tal modo que las mismas se dispersen en todo el país a organizaciones, administraciones o bien gobiernos locales o regionales para su administración o consecución en función de su propio beneficio.* En el presente estudio se aplicará al área fiscal de la captación del ingreso de gobierno.

Uno de los mecanismos e instrumentos que actualmente utilizan los gobiernos para poder realizar sus políticas de desarrollo tanto económico como democrático es el de la descentralización. Surge como consecuencia de una problemática compleja que hace ineficiente los servicios que debe prestar el Estado a la población, dentro de esta problemática cabe mencionar lo siguiente:

- a) El desaprovechamiento de los recursos naturales y financieros, como consecuencia de la inadecuada división o sectorización del país para la ejecución de proyectos de gobierno, así como la polarización de determinados sectores del capital financiero, acceso, fuentes de empleo y demás factores influyentes dentro del entorno económico del país.
- b) Una concentración poblacional en determinadas ciudades del país, como consecuencia de expectativas de desarrollo familiar, por ejemplo el empleo entre otros, consecuencia de la migración de personas del área rural hacia el área urbana.
- c) La gestión administrativa, que contiene dentro de sí la afección llamada burocracia, que conlleva a duplicidades, interferencias y superposiciones, que obstaculizan en determinado momento el accionar eficiente y eficaz de la función pública. Debido a que la sociedad como demandante de necesidades a cubrir por parte del Estado, adolece de la excesiva lentitud con que son atendidas sus demandas de satisfactores, dado los engorrosos trámites solo en la solicitud de

sus satisfactores, lo que va en perjuicio de toda la sociedad.

- d) El centralismo administrativo, que en su mayoría deja la responsabilidad de la planeación y ejecución de determinados actos de gobierno en el ente superior de la administración. Esto conlleva a una saturación de responsabilidades, que pueden ser delegadas a órganos administrativos acordes al tipo de acción a realizar y de esta manera fluir y ejecutar con mayor rapidez las necesidades de la población.

Considerando lo anterior, el proceso de Descentralización de la actividad pública es necesaria para obtener una adecuada gestión de la administración de las actividades públicas del Estado, que conlleva al funcionamiento eficiente y eficaz de la misma, dentro del marco de los objetivos del desarrollo de la actividad económica del país.

Actualmente, la descentralización opta por asociarse con otros preceptos utilizados dentro del proceso de modernización estatal, siendo estos:

- a) La delegación funcional,
b) La devolución sistematizada de asignaciones ejecutorias de objetivos gubernamentales,
c) La privatización, como un elemento importante, cuya finalidad es la de hacer eficiente la administración pública, en las empresas estatales generadoras de un

bien o servicio.

La descentralización en su operar, posee distintos grados de funcionalidad, siendo estos los siguientes:

- a) El grado de responsabilidad y discrecionalidad para la toma de decisiones, influyendo de manera positiva en el accionar y ejecutar de los distintos proyectos u objetivos propuestos por la administración de gobierno.
- b) El grado de autonomía, aunado con el anterior, conlleva a la operatividad con rapidez de los objetivos propuestos, facultando mediante esto, acceso y uso de los recursos disponibles según el grado de urgencia en la cobertura de las necesidades del conglomerado de sociedad al que va dirigido.

Lo anterior necesariamente implica una transferencia de voluntades y de poder, en la cual se evidencia, que la descentralización aparte de ser un proceso de eficacia en búsqueda del desarrollo administrativo y económico del país, es un proceso generado por un poder político que nace a partir de una decisión generada por la necesidad de evolucionar hacia el desarrollo./³

El gobierno dentro de la descentralización ha dividido el accionar en distintos campos, según áreas económicas, con el objeto de llevar a cabo la reforma administrativa en

³ / Programa de Gobierno 1996 - 2000. Guatemala 1996.

la búsqueda del reordenamiento y de la modernización del Estado, circunscritos dentro del PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN (PDD), el cual esta inmerso dentro del Plan de Gobierno 1986 -1990 . siendo estos campos o sectores los siguientes:

- Agropecuario y de alimentación,
- Salud Pública y Asistencia Social,
- Trabajo y Previsión Social,
- Educación,
- Comunicaciones,
- Infraestructura Urbana y Rural y;
- Finanzas Públicas.

De esta división por sectores, surge la necesidad de ejecutar el proceso de Descentralización y Desconcentración en dos sentidos, el intrasectorial y el intersectorial.

El intrasectorial, que afecta las distintas labores o tareas evitando la duplicidad de esfuerzos, situación que beneficia a la sociedad y economía en general, conllevando a la agilización de las gestiones, favoreciendo la prestación de los servicios, y facilitando la ejecución de los proyectos y programas de gobierno; contemplándose por ello la implementación de determinadas organizaciones y dependencias que tienen poder y autonomía de planificación, elaboración y ejecución a nivel regional.

El intersectorial, permite la conjugación y análisis de distintas propuestas respecto a una problemática en común, que conlleva a su resolución de manera mancomunada, a cargo de un ente o designado intraregional.

1.3.1. LA DELEGACION:

Es un elemento utilizado por la descentralización y la desconcentración, el cual consiste en la transmisión de parte de las responsabilidades administrativas del gobierno, perfectamente delimitadas y definidas, a otras organizaciones que no están comprendidas dentro de los parámetros funcionales del gobierno central tales como los Consejos de Desarrollo, los Fondos Sociales, Las Municipalidades y demás entes descentralizados o autónomos, y que poseen injerencia directa sobre determinados sectores de la sociedad, así como determinada funcionalidad a nivel regional o local dentro de los perimetros de la nación, y que por su propia naturaleza el gobierno central no posee influencia directa sobre los mismos por poseer determinado nivel o grado de autonomía.

La delegación dentro de las actividades de gobierno surge tras la necesidad de trasladar parte del quehacer a segmentos burocráticos que han sido ineficientes; es decir, trasladar determinadas acciones a aquellas entidades sin mayor acción, pero con un estricto control, para el cumplimiento de estas nuevas atribuciones, así como la verificación del adecuado uso de los recursos y la

ejecución de determinados proyectos que se le han encargado. haciéndose con ello una distribución de funciones que buscan el accionar de forma estructural dentro de los límites del Sector Público.

4. MARCO LEGAL

El proceso de Desconcentración y Descentralización se circunscribe desde su nacimiento, a un sistema de gobierno con preceptos democráticos, promovidos por la necesidad de darle participación al conglomerado de la nación, al ciudadano en general, cuyo motivo se encuentra en poder brindar una mayor y mejor atención a las necesidades que surgen y que aquejan a cada una de las distintas regiones y localidades del país. Es por ello que se hace necesario la reorientación de las políticas de gobierno, encaminadas hacia un proceso de desconcentración y descentralización de las actividades del gobierno central, para poder promover y viabilizar las soluciones de las necesidades particulares de cada una de las regiones o localidades del país, mediante la solución de metas propuestas por estas mismas.

El presente estudio muestra que es a partir del año 1986, cuando en Guatemala se implementa un Programa de gobierno por regiones, con el cual se afrontaron los problemas particulares del país, dejados por largos años de gobierno autoritario lo que sumió al país en un período de crisis.

Para poder atenuar esta crisis el gobierno se fijó metas y objetivos por etapas, los cuales están contenidos en los distintos planes de gobierno, siendo los objetivos siguientes: a) De emergencia nacional, b) De estabilización política y económica; y c) De desarrollo nacional.

Para poder solucionar esta problemática el gobierno planteó instrumentos económicos y mecanismos institucionales tales como: -Programa de Reordenamiento Económico y Social - ó -MEMORÁNDUM I- el -Programa de Reorganización Nacional- ó -MEMORÁNDUM II- , posteriormente el gobierno implementó otros mecanismos contenidos dentro de - El Libro Negro - que es el que contiene la Estrategia para Guatemala de los años 1989-1990, así como el Documento -Guatemala 2,000 y el Plan de los 500 días, posteriormente los gobiernos establecieron las bases para desarrollar distintas estrategias que darían cumplimiento a los objetivos de desconcentración y descentralización de la Administración Pública.

La administración pública como tal, en Guatemala tiene como fundamento legal la Constitución de la República, así como otras leyes y reglamentos específicos que rigen el funcionamiento del sistema y subsistemas de gobierno pudiéndose mencionar la Ley Preliminar de Regionalización, La ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y El código Municipal.

Dentro de la Constitución de la República, el proceso de descentralización y desconcentración administrativa está contenido en los Artículos 224, 225, 226 y 228, los cuales establecen la división administrativa, lo referente a al Consejo nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la regionalización, y lo referente al Consejo Departamental.

Con respecto al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural se puede mencionar que le da validez a este sub-sistema de administración dentro del gobierno central al conformarse la base dentro del cuerpo legal regulado y normando en lo siguiente:

- Decreto No. 70-86 Ley preliminar de Regionalización, el cual establece lo relacionado con la descentralización de la Administración Pública y el logro de las acciones que el gobierno debe de llevar a cabo conforme a las necesidades de la población, estableciéndose para ello 8 regiones.
- Acuerdo Gubernativo 151-86, el cual contempla la prioridad de la reorganización y reforma administrativa del Gobierno.
- Decreto No. 52-87 del Congreso de la República, que contiene la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Acuerdo Gubernativo No. 1041-87, el cual contempla la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Decreto No. 49-88 que contiene ciertas modificaciones de forma al anterior, (Acuerdo No. 1041-87).

- Acuerdo Gubernativo 33-88, el cual designa los Ministerios integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural,

Así mismo se realizaron modificaciones y ampliaciones respecto al mismo, contempladas en lo siguiente:

- Acuerdo Gubernativo 77-88, el cual modifica al Acuerdo Gubernativo 33-88 en puntos de fondo,

El Código Municipal, desde el punto de vista jurídico es de vital importancia para la implementación y consolidación del proceso de desconcentración y descentralización de la Administración Pública y para la democratización y Desarrollo nacional; ya que contiene en el Artículo 257 lo referente al presupuesto para la realización de infraestructura que fortalezca el desarrollo, actualmente el manejo del 10% del ingreso nacional destinada a las municipalidades, Esto tiene el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para la adecuada utilización del mismo, dicho ingreso es destinado en un 80% exclusivamente para la realización de obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes y el restante 20% para el pago de funcionamiento de la institución.

1.5. EXPERIENCIA EN OTROS PAISES.

Dentro de este contexto se hace necesario plantear la siguiente interrogante ¿cómo está funcionando la descentralización y la desconcentración administrativa de los gobiernos de América Latina? Tomando en cuenta que estos países poseen condiciones semejantes a la de nuestra sociedad guatemalteca.

Esto, se puede observar al investigar detenidamente los cambios estructurales en materia de administración de Estado, en Gobiernos como Colombia, Chile, Venezuela, Perú y México, donde se realizó la descentralización y la desconcentración, dada la necesidad de adaptarse a la megatendencia de fortalecer el gobierno o el Estado en general; en principio se dio mediante la regionalización territorial, posteriormente se fortaleció el poder de decisión y ejecución de las actividades que anteriormente se realizaba a través del gobierno central, como las finanzas en primer lugar, posteriormente la infraestructura de apoyo, y consecuentemente con las demás áreas de la economía.

Para realizar la tarea de descentralizar y desconcentrar la administración del gobierno y lograr el desarrollo de sus sociedades, se realizaron las medidas siguientes:

- Descentralización territorial, basado en la regionalización, según similitudes en distintos aspectos cualitativos y cuantitativos.

- Implementación de corporaciones departamentales o distritales según sea el caso, los cuales tienen a su cargo la promoción y la realización de desarrollo económico y social.
- Organización de asambleas multidisciplinarias y multisectoriales, las cuáles detectan las distintas necesidades y posibles correcciones en sus áreas de desenvolvimiento.
- Implementación de planes de regionalización con normalización específica de descentralización y desconcentración.
- Establecimiento de políticas de transformación de Estado en búsqueda del desarrollo social, económico y regional de las localidades o distritos.
- Establecimiento de proyectos especiales como el de generación de empleo, de desarrollo urbano marginal, de desarrollo de las micro-regiones, de emergencia, así como de seguridad alimenticia.
- Implementación de proyectos encaminados a la reactivación del aparato productivo mediante el funcionamiento de crédito simple y en algunos casos especiales de carácter no reembolsable para áreas agrícolas, de educación y salud.

Como resultado de los actos, que en las distintas áreas estos países han tenido que realizar para consolidar el proceso de descentralizar y desconcentrar la gestión administrativa y pública de los Estados, se puede mencionar lo siguiente:

1.5.1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

- Delegación de orden y distribución de recursos financieros para la realización de gastos de emergencia que cubren las necesidades de las localidades, mediante la participación de las mismas comunidades a través de sus distritos o municipalidades.
- Medidas a través del Congreso ó Cámaras que faciliten la participación de toda la ciudadanía.
- Implementación de controles por parte de la misma ciudadanía para el correcto funcionamiento de los entes encargados de realizar proyectos de diversa índole, así como la correcta utilización y distribución de los recursos.

1.5.2. ASPECTOS POLITICOS:

- Implementación de la base legal que establece los niveles de poder de los municipios y distritos en cuanto a decisión en materia de asuntos políticos, sociales y financieros.
- Establecimiento de una comisión electoral especial para elección y reelección de los funcionarios que dirigen los entes encargados de la implementación de proyectos y actos públicos, así como de la recaudación de ingresos y sufragación de gastos, mediante la observancia de la transparencia de las actuaciones del funcionario sujeto a investigación y observación.

1.5.3. ASPECTOS SOCIALES:

- Implementación de los consejos ciudadanos y participación.
- Instauración de supervisores del actuar gubernamental.
- Establecimiento y consolidación de juicios del actuar gubernamental contemplados y emanados en Ley.

1.5.4. ASPECTOS ECONOMICOS:

- Establecimiento de participación de Centro-Periferia de sectores económicos.
- Reducción de la brecha entre los niveles de Ingresos Per-capita entre los sectores industrial, comercial agrícola, así como de Centro-Periferia.
- Reforzamiento en los controles en utilización de los recursos económicos financieros por parte del gobierno central y local.
- Implementación de planes de estrategia nacional enmarcados dentro del orden de desarrollo nacional regional y local, cubriendo los distintos sectores económicos.
- Fortalecimiento continuo en el incremento en los indicadores de salud, vivienda, educación, empleo, ingresos, industria, comercio, turismo y exportación.

1.6. CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, surgen como una necesidad por parte del gobierno, dentro de su sistema de administración, con la finalidad de inferir

involucrarse dentro del accionar de las comunidades; y por parte de estas como una oportunidad para hacer presión en el primero, mediante la fusión de grupo. /⁴

Dentro del proceso de Descentralización y Desconcentración como fundamento principal para la modernización del Estado, se contemplan los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; ya que están directamente ligados a las necesidades de las comunidades a las cuales representan, y tienen la misión de formular las políticas dentro de su ámbito, de acuerdo a sus necesidades dentro de un rango de prioridades, lo que establece la posibilidad de cubrirlas de manera escalonada, impulsando con ello gradualmente el desarrollo integrado de la nación.

Es importante mencionar que la Administración de Gobierno se apoya en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como medio para canalizar los recursos económicos de manera más rápida y efectiva para lograr así los objetivos trazados por el mismo, dado que estos poseen elementos de carácter jurídico, jerárquico, técnico y participativo, que apoyan a gobiernos locales o regionales, con el único objeto de favorecer al proceso de desarrollo del país.

Para que pueda funcionar este sistema, como un ente de apoyo del Gobierno Central, dentro de sus estructura jerárquica cumple diversas funciones, según sea su nivel, de la manera siguiente:

⁴/ Ref. Programa de Gobierno 1996-2000.

1.6.1. CONSEJO NACIONAL:

Coordinar la administración Pública, así como formular políticas de desarrollo urbano y rural, para lo cual se prevee de un ordenamiento territorial, promoviendo el desarrollo económico, social y cultural del país, y desconcentración y descentralización del sector público.

1.6.2. CONSEJO REGIONAL:

Tiene como función el promover el desarrollo de la región territorialmente delimitada para tal efecto, así como promover el desarrollo participativo de la población coordinando para ello las distintas instituciones de carácter departamental.

1.6.3. CONSEJO DEPARTAMENTAL:

Promueve el desarrollo a nivel departamental, en coordinación con las distintas autoridades y entidades de ese nivel, observando meticulosamente cuales son las posibles fuentes de explotación del departamento que facilite la solución de los problemas.

1.6.4. CONSEJO MUNICIPAL:

Dentro de sus funciones se pueden mencionar el detectar necesidades propias del municipio, formular planes, programas y proyectos que faciliten la solución de estas, a nivel económico y social.

Aparte de las funciones específicas según sea el nivel jerárquico que poseen los Consejos de Desarrollo Urbano y rural, se encuentran aquellas que son inherentes a todos los niveles, las cuales son: Promover y fortalecer la participación de la población, y la capacidad en la misma para identificar y priorizar sus necesidades, con la finalidad de promover el desarrollo integral del país, así como el de formular las políticas de desarrollo y de ordenamiento dentro del área territorial, coordinando las actividades según sea el sector al que pertenecen dentro del Estado u gobierno, también promover y apoyar la conservación del medio ambiente, la captación de recursos y el uso racional de los mismos.

.7. POLITICA FISCAL.

Debe señalarse que una política fiscal adecuada, sentará las bases para el crecimiento económico, que es la condición para el éxito en el combate a la pobreza.

De acuerdo a Victor Urquidí, la política fiscal se define como: " El conjunto de medidas relativas al régimen tributario, el gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o descentralizados, por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público, como componentes del gasto nacional, y que influye directa o indirectamente en el monto y la composición de la

inversión y el consumo privado"/⁵

Analizando la definición anterior, se pone de manifiesto la importancia que posee la política fiscal dentro del desarrollo, crecimiento o avance de una economía, es entonces la política fiscal parte la política económica, que es ejecutada por parte del gobierno central, la cual se constituye en instrumento para el cumplimiento o consecución de objetivos y metas de parte de éste.

De acuerdo a Seldon y Pennance/⁶ "la política fiscal tiene tres objetivos básicos los cuales son:

- a) Contrarrestar los efectos y auges de las depresiones (política anticíclica)
- b) Aumentar el nivel general de la renta real y la demanda.
- c) Redistribuir la renta y los recursos con tipos impositivos altos a las rentas altas y a la riqueza, transfiriéndolos a otros mediante suavizamientos en los impuestos, subsidios y otros gastos gubernamentales."

Parte importante de la política fiscal, lo constituyen sus instrumentos, mediante los cuales el gobierno facilita y viabiliza la consecución de sus objetivos, siendo los siguientes:

⁵ Ensayos de Política Fiscal, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

⁶ Seldon y Pennance, Diccionario de Economía, Ediciones Oikos, 1980, pág 17

- **La política presupuestaria:** es el instrumento de política fiscal encargada de armonizar las decisiones con relación al gasto público y los niveles de ingresos o financiamiento para un período determinado, esta expresa la relación entre el ingreso y el gasto de gobierno a través del Presupuesto Nacional, así mismo es importante mencionar que ésta influye en el ritmo y la dirección de las actividades propias de la economía nacional.

- **El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado:** el cual a partir de la década del 60 se manejó bajo el precepto de Presupuesto por Programas, el cual concibe la planeación del mismo bajo actividades específicas propias de cada unidad ejecutará de la administración pública, convirtiéndose en un ente de importancia para el gobierno en el cual plasma las estrategias y las técnicas para racionalizar el uso de los recursos.

- **La Política Tributaria:** Parte de la Política Fiscal encargada de la distribución de la carga impositiva y por ende los efectos de estos sobre el proceso económico.

- **El Gasto Público:** " Es la parte de la riqueza nacional directa y diversamente empleada para la producción de los servicios públicos que tratan de conseguir fines

económicos y extraeconómicos de interés general"⁷.

La política fiscal del actual gobierno está orientada a cubrir efectivamente cuatro objetivos fundamentales:

- a) Lograr la confianza y credibilidad de la correcta aplicación de los impuestos.
- b) Fortalecer la capacidad coercitiva del Estado en materia fiscal.
- c) Mejorar los mecanismos de pago a través de la modificación de las Leyes Tributarias.
- d) Realizar un cambio hacia adentro del Ministerio de Finanzas Públicas a través de la correcta utilización del Recurso Humano y de la tecnología con que cuenta.

En virtud de lo anterior, la Política Fiscal, para el caso Guatemalteco, se define como: el manejo del gasto público, los impuestos, los préstamos del gobierno y la deuda pública, que realiza el gobierno para modificar el ingreso de las personas en una sociedad e influir en el consumo e inversión de las mismas.

La política fiscal utiliza diferentes mecanismos para influir en la actividad económica siendo estos los siguientes:

⁷ Gangemi Lello. Tratado de Hacienda Pública. Vol. I. Editorial de Derecho Financiero. Madrid.

- **Mecanismos estabilizadores:** Tales como los gastos, los impuestos, los seguros, los subsidios, mismos que se expanden o contraen cuando la actividad económica aumenta o disminuye.

- **Las variaciones en los impuestos:** lo cual puede afectar a los sectores de la población de manera distinta: si se afecta vía impuestos directos, se estimula la prosperidad pues se libera el poder de compra para el sector poblacional de bajos ingresos y se incrementa de alguna manera los servicios que el Estado otorga a la población, esto a través del proceso de tributación de carácter progresivo. En cambio si se realiza vía impuestos indirectos, esto dificulta la prosperidad y agudizan la depresión, sobre todo si tomamos en cuenta que restringen el poder de compra de la población, por otro lado debe de tomarse en cuenta que la gran mayoría de los impuestos son trasladados al consumidor final vía incremento de precios de las mercancías, lo que hace disminuir el salario real de la población asalariada, simultáneamente que se establece una política de no incremento de salarios. En síntesis, modo de tributación de carácter regresivo.

1.8. LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCETRACION Y LA POLITICA FISCAL COMO IMPULSOR DE DESARROLLO.

El proceso de descentralización y desconcentración fiscal, tal como se contempla dentro de los acuerdos de paz, cobra importancia para coadyuvar al fortalecimiento y ejecución de los objetivos regionales o locales, dado que la misma prevee y provee los lineamientos específicos en cuanto al desarrollo económico a nivel local, regional, y nacional, dentro de este sistema se puntualiza la participación ciudadana a través de órganos especiales como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural como ente de apoyo; las Municipalidades y los Fondos Sociales como ejecutores directos del desarrollo.

Estos entes son los principales interesados en el logro de los objetivos propuestos y planteados dentro del presupuesto nacional.

La política fiscal dentro del proceso de descentralización y desconcentración administrativa del Gobierno, toma relevancia tras la necesidad de que sea manejada por entes descentralizados o autónomos que estén vinculados con la información adecuada a las necesidades de las comunidades.

CAPITULO II .

LAS POLITICAS DE DESCONCETRACION DE LOS FONDOS SOCIALES DENTRO DE LA MODERNIZACION DEL ESTADO.

2.1. LOS FONDOS SOCIALES Y EL PROCESO DE DESARROLLO NACIONAL.

Surgen como una necesidad de apoyar a las comunidades en la cobertura de sus necesidades más esenciales, debido a que con anterioridad muchas de estas necesidades, como lo son la educación, la salud, infraestructura, etc; estaban en su totalidad a cargo de entidades de gobierno centralizadas, lo que hacia ineficiente la prestación de estos servicios, y que en la actualidad son cubiertos a través de los fondos sociales, viabilizando recursos para la implementación de metas o proyectos, mediante la captación de recursos financieros tanto nacionales como internacionales y llevando a cabo funciones de asesoramiento, apoyo y ejecución del gasto, fortaleciendo de esta manera la economía nacional.

El gobierno dentro de las políticas económicas y sociales implementó los fondos sociales con la finalidad de que éstos faciliten los mecanismos para atenuar los efectos provocados tanto por las medidas de reordenamiento como de modernización del Estado y aportar en cierto grado, niveles de seguridad para que tanto nacionales como extranjeros capten la posibilidad y factibilidad de

realizar inversiones dentro del territorio nacional y con ello favorecer las perspectivas de mejores condiciones de vida para la población. Además, los fondos sociales son entes facilitadores en la captación de ingresos vía prestamos o donaciones internacionales que fortalecen a la economía nacional, dado que los mismos contemplan dentro de su quehacer proyectos de importancia en cuanto a inversión económica.

Los fondos sociales son un factor de importancia dentro de la economía ya que los mismos fortalecen los mecanismos de compensación social, minimizando los efectos adversos dentro de la economía a través de la redistribución del ingreso, en otras palabras, se constituyen en un amortiguador para el costo social del ajuste económico, lo que permite llevar el gasto a todas las regiones, niveles o sectores de la sociedad, en especial aquellos donde la pobreza es evidente.

La importancia de los fondos sociales, radica en que a través de ellos el gobierno viabiliza recursos y ejecuta programas de gasto de gobierno, que con anterioridad no se llevaba a cabo por factores burocráticos como de política interior, pero que en la actualidad han llegado a obtener un importante lugar en la consecución del gasto público, llegando a viabilizar para el año de 1997 un total de Q.872 millones, ejecutando un 77.84% de lo asignado mediante estos entes, tal como se observa en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 1
FONDOS SOCIALES
EJECUCION DE 1997
 (En millones de Quetzales)

NOMBRE	ASIGNADO	EJECUTADO	% EJECUTADO
TOTAL	1,120.20	872.00	77.84
FONAPAZ	187.90	171.00	91.01
FONDO DE SOLIDARIAD PARA EL DESARROLLO COMUNITARIO	394.00	371.50	94.29
FONDO DE INVERSION SOCIAL	381.30	181.70	47.65
FONDO INDIGENA GUATEMALTECO	20.20	20.00	99.01
FONAGRO	14.80	7.20	48.65
FONATIERRA	12.50	12.50	100.00
FONDO DE DESARROLLO RURAL	41.00	41.00	100.00
FONDO PARA LA VIVIENDA -FOGUAVI-	68.50	67.10	97.96

Fuente: Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado, año de 1997

Ministerio de Finanzas Públicas. - DTP-

Es importante mencionar que las instituciones que con anterioridad cumplían las funciones que hoy cumplen los fondos sociales, y que por su ineficiencia en la ejecución de proyectos como en la prestación de servicios, se están constituyendo en entes de asesoría. Algunos de ellos han desaparecido y otros tienden a esto y aquellos que aún realizan tal actividad convergen en la duplicidad de funciones, lo que provoca erogación de gastos que tienen un efecto negativo en la cuenta de ahorro de la nación debido a que son egresos sin productividad.

En la actualidad existe diversidad de fondos sociales que cumplen distintas funciones, dependiendo de las necesidades por lo que fueron creados, siendo los siguientes:

2.1.1. Fondo de Inversión Social -FIS- :

Tienen como propósito canalizar recursos económicos en proyectos que promuevan el desarrollo de las comunidades, regiones o sectores del territorio nacional, que se caracterizan por poseer un alto índice de pobreza, especialmente del área rural. Este fue creado según Decreto Legislativo No. 13-93 del Congreso de la República./⁸

⁸/ FIS- 1er boletín informativo. 1993.

El mismo, es una institución de tipo semi-gubernamental la cual capta recursos financieros tanto nacionales como internacionales. dirigiendo éstos a financiar proyectos de carácter eminentemente social, tal como programas de emergencia, de compensación social, de salud, educación y de desarrollo rural. Lo anterior se realiza a través de un proceso DESCENTRALIZADO que busca la eficiencia y eficacia en la entrega de servicios a la comunidad, así como mayor transparencia en el actuar de la adquisición de éstos. Este sistema surge como consecuencia de dar respuesta efectiva a la ineficiencia, lentitud, altos costos, y corrupción que con anterioridad se venia suscitando con el sistema gubernamental centralizado.

El FIS, posee una característica especial que lo hace un ente con carácter descentralizado y desconcentrado del Gobierno, él posee una estructura administrativa que le permite canalizar con mayor eficiencia, flexibilidad y rapidez los recursos captados, en fortalecimiento de los programas y proyectos sociales, consistente en que está exento de la legislación sobre contrataciones y compras del Estado y de la Ley de Servicio Civil, lo cual le permite un adecuado y flexible manejo en cuanto adquisición a la de servicios y uso de los recursos; aunque es importante mencionar, que como todo ente descentralizado está sujeto a las auditorías pertinentes de las Controlaría General de Cuentas.

2.1.2.Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ- :

El propósito de éste es orientar, formular, ejecutar, coordinar y supervisar los programas y proyectos dirigidos a la atención inmediata de la población refugiada, repatriada y asentada en distintas localidades del territorio nacional, así como fue del mismo; quienes fueron afectados de maneras directa e indirecta por los casi 37 años de enfrentamiento armado interno.

El Fondo busca con la asignación de recursos de parte del Gobierno central y de organismos internacionales fortalecer y procurar el cumplimiento de los acuerdos suscritos entre el Gobierno y la URNG, buscando con ello la consolidación y fortalecimiento de la población afectada durante dicho enfrentamiento mediante la implementación de programas y proyectos que beneficien su condición de vida, con el fin de obtener mayor equidad económica y social, el respeto al fortalecimiento del régimen de legalidad y profundización del proceso democrático.

Dentro de los proyectos y programas impulsados por FONAPAZ se pueden mencionar los siguientes:

- 1) Apoyo a la reinserción de la población.
- 2) Fortalecimiento de salud ambiental y personal en las comunidades.
- 3) Introducción y asignación permanente de educación a las mismas.

- 4) Implementación de proyectos de infraestructura de apoyo en la búsqueda del desarrollo comunal.
- 5) Fortalecimiento de la producción, empleo e ingresos y
- 6) Fortalecimiento institucional en pro de la Democracia.

El Fondo fué creado por Acuerdo Gubernativo No. 408-91 de fecha 12 de junio de 1991.

2.1.3. Fondo Guatemalteco para la Tierra -FONATIERRA- :

Tiene como propósito utilizar de forma ágil, transparente e idónea los recursos nacionales e internacionales, en el sentido de financiar la compraventa de tierras con fines de vivienda, agrícolas, pecuarios y forestales, para aumentar la disponibilidad de tierras destinadas a las comunidades campesinas, especialmente de aquellas que fueron afectadas por el enfrentamiento armado interno y a aquellas que por su condición de vida pertenecen al sector poblacional de pobreza y pobreza extrema.

Este fué creado por Acuerdo Gubernativo No 791-92 de fecha 14 de agosto de 1992.

2.1.4. Fondo Guatemalteco para la Vivienda -FOGUAVI- :

Su función principal, es el de canalizar los recursos financieros percibidos, tanto internos como externos ponerlos a disposición de la comunidad, vi el financiamiento de los programas de vivienda popular dentro de los cuales se contempla el de agenciamiento de viviendas, lotes, ya sean ambos con servicios básicos o bien el de compras para realización de construcción de vivienda, ampliación y mejoramiento de las mismas, dirigido a los sectores poblacionales populares, entendiéndose esto como aquellos donde el ingreso familiar no excede de los Q 1,500.00.

El mismo fué creado por Acuerdo Gubernativo 759-92 de fecha 10 de septiembre de 1992.

2.1.5. Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario:

Este surge tras la necesidad de fortalecer el avance en función de desarrollo de las comunidades que con anterioridad estuvieron olvidadas por los anteriores gobiernos, por su lejanía, la falta de acceso, o bien por la significancia económica que estas poseían con anterioridad, pero que actualmente deben de ser tomadas en cuenta por su importancia en materia de fortalecimiento de la sociedad y comunidad indígena y sociedad civil en general.

Su función primordial es financiar la ejecución de proyectos a nivel municipal, pero atendiendo principalmente a aquellos sectores donde las condiciones de pobreza son visibles, apoyándolos en sentido de propiciar proyectos de educación, salud, agricultura, ciencia y cultura, seguridad social, introducción de energía eléctrica, canalizándose los recursos por medio del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y Organizaciones No Gubernamentales, lo que viene a favorecer a las comunidades propiciando su desarrollo integral.

El mismo fue creado por Acuerdo Gubernativo No. 192-94 de fecha 20 de abril de 1994.

2.1.6. Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco -FODIGUA-:

Nació tras la necesidad de apoyar y fortalecer el proceso de desarrollo humano y sostenido y con principios de autogestionamiento del mismo pueblo indígena, de ascendencia maya quiche y demás comunidades autóctonas y de sus organizaciones, así como de su gestión y acondicionamiento dentro de la sociedad guatemalteca, prevaleciendo el interés de conservar sus costumbres y forma de vida a través del asesoramiento y capacitación de sus comunidades mediante financiamiento de determinadas gestiones.

2.1.7. Programa Nacional para la Educación --PRONADE-- :

Tiene la finalidad de contribuir al desarrollo de los esquemas novedosos de la enseñanza, y fortalecer el sistema educativo, basado principalmente en la educación coparticipativa de las comunidades, mediante el ejercicio del control directo del sistema de enseñanza. Asesorando y financiando a los gobiernos locales en la prestación y administración de los servicios educativos.

2.2 *SISTEMAS DE APOYO A LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ESTATAL.*

Dentro de este ambito, es necesario mencionar que de manera indirecta están contemplados dentro de todos los planes de gobierno a partir del año de 1986, por medio de instituciones específicas con funcionalidad de apoyo al proceso, siendo éstos los Consejos de Desarrollo Urbano y rural como entes que viabilizan el gasto de gobierno; las municipalidades como ejecutoras de actuaciones de gobierno, las gobernaciones departamentales, y distintas instituciones de carácter descentralizada y autónoma que funcionan dentro del territorio nacional, y como apoyo de éstos se cuenta con una unidad o secretaría encargada de brindar un soporte técnico especializado y administrativo a los mismos, para que así cumplan con sus funciones de forma adecuada.

Actualmente se cuentan con instituciones como: la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-, el Instituto Nacional de Tecnificación y Productividad -INTECAP-. Instituciones que organizan, coordinan y ejecutan, bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia, proyectos de apoyo al programa de descentralización y desconcentración del quehacer administrativo del Gobierno. Para tal efecto, éstos contratan los servicios profesionales especializados en consultoría a través de Organizaciones No Gubernamentales -ONGS- que a su vez son los encargados de instruir la modalidad de administración dentro del marco de la modernización del Estado, puntualizando en el carácter que han de poseer las instituciones con respecto al manejo de los recursos que están a disposición, para lograr el desarrollo económico en todo el territorio nacional.

CAPITULO III.

LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION FISCAL Y SU RELACION CON EL DESARROLLO NACIONAL.

3.1. LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LA POLITICA FISCAL EN UN PAIS EN DESARROLLO.

La política fiscal en nuestro medio, la constituyen todas las acciones del gobierno en este campo para modificar su estructura tributaria, buscando cumplir eficientemente las funciones del Estado.

Como instrumentos de política fiscal, el Gobierno Central puede hacer uso de la descentralización y de la desconcentración, para hacer efectivas las funciones que cumple en la actividad económica y social del país, siendo éstas las siguientes:

- Coadyuvar al crecimiento económico,
- Coadyuvar a la estabilidad económica,
- Dotación de servicios públicos, y
- La redistribución de la riqueza.

El propósito principal de las finanzas públicas, es la obtención de los recursos económicos tanto por el lado de los ingresos, como una redistribución de la riqueza, por el lado del gasto.

Generalmente la política fiscal está orientada al uso de los instrumentos fiscales para influir en los objetivos económicos de la nación, a través del actuar del gobierno, buscando la estabilidad del quehacer económico. Las funciones que el Estado ha de cumplir son las siguientes:

- El Crecimiento Económico, el gobierno lo realiza mediante la inversión del gasto público a través de infraestructura de apoyo (puentes, carreteras, etc) lo cual aumenta el capital social básico, dado que fomenta la inversión y crea empleos.
- La Estabilidad Económica, es lograda por medio de el manejo de las variables macroeconómicas en búsqueda de la equidad social.
- La producción o prestación de servicios públicos; el Estado interfiere en la estabilidad social, a través de servicios como electricidad y telefonía.
- La redistribución de la riqueza, se realiza por medio del gasto público, el que se constituye como instrumento para cumplir con tal función, a través de la prestación de los servicios como: salud, seguridad, educación etc.

Actualmente, dentro de la política económica de gobierno, la descentralización se enmarca en el ámbito del los ingresos y desconcentración en relación al gasto público, constituyéndose ambos en elementos de política

fiscal, ya que coadyuvan con la función de desconcentrar la recaudación, buscando que todo ciudadano contribuya con el fisco, y por el lado del gasto, buscando del desarrollo equitativo de las regiones de la nación, evitando así la formación de polos de desarrollo.

El sistema fiscal y la política económica de cualquier país en vías de desarrollo, en especial los Latinoamericanos, reflejan los puntos de vista y las aspiraciones económicas de su sociedad.

Dentro de este ámbito existen similitudes, lo cual es observado en su estructura económica e institucional, rasgos culturales, sociales, magnitud en cuanto recursos, regímenes políticos, y problemas de tipo fiscal.

La política fiscal tiene relación directa con el crecimiento económico de un país, el cual puede verse afectado por diversos factores, uno de los más comunes es el nivel impositivo y la carga tributaria; cuando la carga impositiva estriba entre el 10% y el 12% esta es soportable, pero cuando sobrepasa esta brecha, entonces causa caos en la comunidad de bajos ingresos, ya que como es notorio en la mayoría de los países latinos esta tiene un carácter regresivo, tal como se puede observar la ejecución presupuestaria guatemalteca de 1997, donde la recaudación tributaria vía impuestos directos estribó en un 27% mientras que los impuestos indirectos constituyeron el 73% como puede observarse en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 2
EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL
REALIZADO 1990-1994, APROBADO 1997.
EN MILES DE QUETZALES

CONCEPTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
(I) INGRESOS TOTALES	3,795,875.0	4,312,715.8	5,742,657.1	5,789,877.4	5,778,881.7	7,356,865.6	6,682,700.5	10,408,834.1
A Ingresos Corrientes (1+2+3+4)	2,785,729.0	4,282,061.0	5,730,981.8	5,782,885.4	5,762,401.6	7,242,124.9	6,680,799.8	10,252,498.1
1 Tributarios (+sb)	2,360,180.3	3,459,650.1	4,481,600.4	5,028,841.6	5,084,123.0	6,517,393.7	6,072,822.8	8,512,128.1
a) Directos	551,804.4	1,085,065.7	1,080,937.2	1,225,971.8	903,435.8	1,399,430.0	1,933,151.8	2,600,010.1
Sobre la Renta	506,995.0	1,040,832.6	989,037.0	1,182,382.3	846,188.0	1,365,140.0	1,902,849.1	2,586,520.1
De las sociedades	430,514.7	900,811.8	817,387.6	1,028,117.2	628,653.0	1,075,840.4	1,181,760.3	1,443,894.1
De las Personas	76,460.3	92,265.8	142,052.0	150,180.7	216,267.2	289,299.6	245,167.5	242,626.1
Impcto. Extraordinario Dio. 31-86	0.0	47,955.0	39,697.4	3,084.4	1,267.8	0.0	495,891.3	900,000.1
Impuesto al patrimonio	44,809.4	44,233.1	61,900.2	43,189.5	57,247.8	33,290.0	30,362.5	13,480.1
Sobre Propiedad inmuebles	37,932.8	35,068.6	52,712.4	40,186.7	53,963.1	27,840.7	15,191.1	7,830.1
Sobre Herencias L. y donaciones	1,728.8	2,993.7	2,723.8	2,461.8	3,089.1	2,384.3	4,067.6	5,880.1
Sobre Comp. Vta. y P. de Inmueb.	5,146.0	8,232.8	6,464.0	871.0	185.8	85.0	10,913.8	0.1
b) Indirectos	1,800,375.9	2,384,584.4	3,430,663.2	3,800,968.6	4,150,687.2	5,118,873.7	6,139,671.2	6,912,118.0
b.1 Sobre Comercio Internacional	958,131.8	1,204,012.5	1,910,208.2	2,118,640.2	2,310,948.7	2,873,982.0	2,992,685.7	3,895,130.1
Por Importaciones	523,004.0	682,087.0	1,147,355.5	1,133,958.9	1,206,336.7	1,609,790.0	1,448,420.9	1,634,050.1
Por Exportaciones	4,829.2	1,922.1	887.7	14.9	11.7	2.0	2.0	0.1
Café	2,138.0	1,804.3	372.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Banano	0.0	0.0	480.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Cardamomo	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Azúcar	880.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Otros Productos	1,804.2	317.8	34.0	14.9	11.7	2.0	2.0	0.1
IVA Por Importaciones	430,486.8	540,003.4	761,966.0	984,668.4	1,104,800.3	1,364,190.0	1,544,402.8	2,201,080.1
b.2 Sobre el Consumo	624,776.2	852,087.6	1,234,742.9	1,375,472.2	1,533,306.3	1,843,745.6	2,738,637.9	2,682,130.1
- Cerveza y beb. alcohólicas y Dest.	71,130.5	76,305.1	90,381.0	89,896.9	108,056.2	134,055.9	141,477.6	148,500.1
- Cagarritos	75,509.0	103,293.6	118,475.5	140,072.6	157,110.8	143,064.6	168,848.7	167,710.1
- Derivados del Petróleo	117,255.8	173,770.6	366,421.3	451,462.4	489,667.3	542,675.8	593,028.9	607,090.1
- IVA S/Ventas.	360,879.9	498,718.2	681,455.1	694,280.1	778,478.2	1,023,929.3	1,876,161.7	1,758,830.1
b.3 Otros	225,468.9	328,484.4	283,711.1	306,857.4	306,432.2	301,146.1	408,247.6	394,858.1
Timbres y Papel Sellado	137,639.5	180,412.3	165,911.5	162,340.0	164,523.4	191,508.2	190,169.0	201,889.1
Sobre Circulación de vehículos	24,701.2	33,287.1	36,535.4	45,294.8	50,598.0	64,888.4	49,021.8	82,750.1
Sobre Telefonía Internacional	796.0	227.0	39.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Otros Impuestos	62,032.2	114,578.0	83,233.8	109,220.6	81,312.8	46,038.5	169,067.5	110,419.1
2 No Tributarios	435,548.7	812,400.9	1,338,481.4	736,313.8	708,278.8	724,821.2	877,877.0	740,367.8
Deslucido de Montepío	87,326.3	99,538.9	122,513.0	142,588.3	161,923.5	164,908.8	187,461.6	191,030.1
Utilidades de Emp. Públicas	59,850.1	11,437.4	180,538.9	389,099.9	213,925.2	238,486.6	175,414.7	200,276.0
Intereses Sobre Valores y Otros	59,005.8	38,763.3	8,843.9	8,871.1	7,637.0	10,679.7	9,625.9	10,350.0
Servicios Públicos	8,386.1	8,382.4	10,056.1	9,788.9	7,676.8	7,887.7	7,197.8	9,950.0
Transferencias Comarciales	187,170.7	558,112.7	803,913.0	82,223.5	182,961.7	172,579.5	180,761.1	251,781.0
Del Sector Externo	84,807.7	16,009.3	268,879.3	13,231.0	74,483.2	39,158.4	52,856.2	81,030.0
Del Sector Privado	32,765.3	526,548.8	513,155.6	51,751.4	54,293.9	72,204.3	74,793.1	45,312.0
- Sobre Cargo Compensatorio	10,788.1	481,514.0	475,877.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- Otros	22,006.2	38,032.8	37,478.5	51,751.4	54,293.9	72,204.3	74,793.1	45,312.0
Del Sector Público	49,597.7	16,856.6	23,777.9	32,161.1	83,784.8	81,216.8	53,011.8	135,439.0
Ingresos Específicos	38,257.4	71,184.3	81,234.9	79,866.3	97,338.7	98,141.3	98,141.3	0.0
Otros No Contemplados.	15,542.3	22,004.9	21,281.6	14,045.8	36,921.7	26,137.8	17,515.8	86,981.9
3 Mejores Admón. Tributaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4 Programa Modernización Tributaria	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
B Ingresos de Capital	148.0	30,864.8	12,575.3	27,022.0	16,450.1	34,740.6	11,900.7	156,339.0
Venta de Activos y Otros	148.0	30,864.8	12,575.3	27,022.0	16,450.1	34,740.6	11,900.7	156,339.0
(II) GASTOS TOTALES (A+B)	3,503,338.0	4,307,289.2	5,763,428.6	6,734,358.8	6,832,699.0	7,827,111.9	8,733,808.9	10,953,354.4
A De Funcionamiento	2,908,322.8	3,676,733.6	4,189,099.3	4,773,341.1	5,113,507.8	5,380,519.8	6,254,161.4	7,175,100.0
B De inversión	597,616.2	730,555.6	1,584,329.3	1,961,017.7	1,719,191.2	2,246,592.1	2,479,647.5	3,778,254.4
SUPERAVIT O DEFICIT FISCAL (I-II)	(707,464.0)	5,456.6	(1,071.5)	(944,481.4)	(1,053,817.6)	(580,246.5)	(71,108.5)	(454,519.5)
AHORRO EN CTA. CORRIENTE (A-BA)	(110,593.8)	765,317.3	1,340,982.6	869,514.3	648,893.6	1,661,605.1	2,336,838.3	3,167,385.9
FINANCIAMIENTO TOTAL (A+B+C)	707,464.0	(5,456.6)	10,771.5	944,481.4	1,053,817.6	580,246.5	71,108.5	454,519.5
A Externo Neto	121,914.6	108,093.1	(27,208.3)	378,440.4	1,075,408.6	320,727.9	270,589.5	1,415,988.8
B Interno Neto	586,449.4	(110,549.8)	37,978.0	566,041.0	(21,581.1)	239,518.7	(198,458.0)	(961,400.0)
C Otros Ingresos	259,719.3	(468,623.3)	91,785.5	(780,951.9)	288,673.1	983,320.4	(880,967.0)	0.0

FUENTE: Elaboración propia en base a Memoria de Labores del BANGUAT. años 1990 - 1997.

Durante el período comprendido de 1986 a 1997, Guatemala se ha caracterizado por darle importancia a las medidas de corte fiscal. Los componentes de los programa de gobierno hacen referencia a esto, constituyéndose en una herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social, que es esencial en la búsqueda del bien común.

"Por medio de la política fiscal consistente, definida y coherente con las demás políticas económicas, y mediante la ejecución de un presupuesto equilibrado, pero suficiente, se transformará al Gobierno para ponerlo al servicio de los intereses de la mayoría de la población guatemalteca."/®

La política tributaria en nuestro país, debe de estar orientada de forma que sea equitativa y justa, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago, haciéndose universal y obligatoria, de esta manera estimular la capacidad de ahorro y la inversión nacional, es por ello que el programa de modernización tributaria debe fortalecer el combate y sanción de la evasión fiscal, para ampliar la base y la carga tributaria, haciendo énfasis en el fortalecimiento y simplificación de los procesos y sistemas, modernizando las dependencias encargadas del proceso de recaudación y principalmente profundizando en el proceso de desconcentración y

® / Programas y Objetivos Fiscales - MFP - 1997-.

descentralización fiscal.

3.2. LOS INGRESOS Y LA DESCENTRALIZACION FISCAL:

Dentro de la política económica, el gobierno impulsa mecanismos necesarios para que se de el proceso de descentralización de la recaudación tributaria, para ello se vale de las Administraciones de Rentas Internas que se encuentran en las cabeceras departamentales y de bancos del sistema que realizan sus operaciones dentro del territorio nacional, para que el contribuyente concurra a efectuar sus aportaciones al fisco, con lo que se cumple con la función de agenciamiento de ingresos internos para la ejecución de las funciones inherentes del Estado.

A partir del año de 1992 el Gobierno Central a través del Ministerio de Finanzas Públicas, fortalece el proceso de recaudación tributaria mediante el uso de las agencias de los Bancos del Sistema y fortaleciendo el mismo en las Administraciones Departamentales de Rentas Internas.

La recaudación tributaria mediante las Administraciones de Rentas Internas departamentales se ha constituido en un instrumento de importancia para el proceso de recaudación desde el inicio de su funcionamiento al año de 1991, por ser los únicos entes de recaudación en el interior de la República, lo que repercutió en que reportaran un 20% a 25% del total de recaudación tributaria al año de 1991, decreciendo este parámetro de recaudación

en el año de 1992, con el funcionamiento del proceso de recaudación vía Bancos del Sistema. para el año de 1993 la recaudación mediante las Administraciones Departamentales de Rentas internas muestra un incremento del 30%, para el año de 1994 un incremento interanual del 28%, para 1995 un incremento del 27%, para el año de 1996 un incremento del 18%, y para el año de 1997 un incremento interanual del 15%, lo que muestra un crecimiento desproporcional propiciado en parte por compartir esta función con los Bancos y por otro lado por la falta de auditoría en la exigencia de la contribución al fisco. Lo anterior puede ser observado en los cuadros No 3, 4, 5, 6, y 7.

CUADRO No. 3
RECAUDACION TRIBUTARIA DE LAS
ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS
PERIODO DE 1994 a 1997

45

(en porcentajes)

DEPARTAMENTO	% DE RECAUDACION			
	1994	1995	1996	1997
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00
QUETZALTENANGO	29.38	22.09	26.29	21.46
SUCHITEPEQUEZ	13.96	13.78	11.40	12.89
ZACAPA	12.67	9.45	14.51	15.09
ESCUINTLA	6.13	7.09	9.37	8.20
IZABAL	3.19	5.19	7.12	8.22
RETALHULEU	4.30	4.18	3.70	4.85
SACATEPEQUEZ	7.69	14.90	3.92	3.36
EL PROGRESO	1.15	2.05	2.89	3.45
HUEHUETENANGO	3.10	3.09	3.14	5.49
CHIMALTENANGO	2.37	2.25	2.35	2.23
EL PETEN	1.16	1.29	2.08	2.47
CHIQUMULA	2.29	2.06	3.80	2.79
ALTA VEPAZ	2.59	2.64	1.52	1.58
JUTIAPA	1.20	1.38	0.89	0.98
SOLOLA	1.51	1.47	1.36	1.37
EL QUICHE	1.00	1.06	1.19	1.26
JALAPA	0.94	0.94	1.11	1.10
SAN MARCOS	1.90	1.56	0.97	1.03
SANTA ROSA	1.25	1.17	1.08	0.88
TOTONICAPAN	1.40	1.57	0.76	0.88
BAJA VERAPAZ	0.82	0.79	0.55	0.42

FUENTE: Elaboración en base a datos de DGRI -MFP.

CUADRO No. 4

46

INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS
AÑO DE 1994

(Miles de Quetzales)

DEPARTAMENTO	IMPUESTO									
	IVA	PRELLADO	TIMBRES	IUSI	ISR	DE CIRCULACION	PATENTE	HERENCIAS	OTROS	TOTALES
		PROTOCOLOS	FISCALES			VEHICULOS	LICORES	LEGADOS	IMPUESTOS	
ALTENANGO	10,592	55	2,839	878	21,562	1,163	20,167	47	999	58,302
ESQUEZ	8,290	19	1,960	450	3,470	604	11,478	0	1,435	27,706
A	5,705	0	750	142	1,553	398	14,348	0	2,245	25,141
ITLA	5,402	9	1,926	311	4,943	270	690	3	599	14,153
	4,698	1	430	42	360	285	194	0	328	6,338
YULEU	2,353	19	2,791	321	1,770	389	131	16	745	8,535
ESQUEZ	4,520	8	1,697	312	5,513	477	316	345	2,082	15,270
GRESO	825	1	293	31	1,465	129	136	2	128	3,010
ETENANGO	1,832	22	1,307	133	1,315	345	79	5	740	5,778
.TENANGO	949	5	1,376	92	1,204	410	93	35	545	4,709
EN	564	1	414	30	527	12	78	0	671	2,297
MULA	1,318	12	580	251	798	272	85	3	658	3,977
SPANZ	1,952	16	998	117	1,304	311	128	46	347	5,219
A	577	9	427	78	262	230	118	6	677	2,384
A	783	5	350	68	832	124	76	0	218	2,456
DNE	310	11	739	45	256	12	121	11	443	1,948
A	455	2	265	60	497	88	79	1	114	1,561
ARCOS	571	10	860	165	694	363	255	3	549	3,470
ROSA	516	2	443	202	394	385	156	1	348	2,447
ICAPAN	388	17	705	34	235	199	172	0	538	2,288
ERPAZ	176	1	451	37	176	70	35	1	444	1,391
ES	52,776	225	21,601	3,799	49,130	6,538	48,935	525	14,853	198,380

NTE: Elaboración en base a datos de DGRI -MFP.

CUADRO No. 5

INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTE
AÑO DE 1995

(Miles de quetzales)

DEPARTAMENTAL	IMPUESTO									
	IVA	PISELLADO PROTOCOLOS	TIMBRES FISCALES	IUSI	ISR	IN CIRCULACION VEHICULOS	PATENTE LICORES	HERENCIAS LEGADOS	OTROS IMPUESTOS	TOT.
QUETZALTENANGO	13,118	55	3,587	474	22,812	1,023	20,511	47	1,627	63,
SUCHITEPEQUEZ	11,386	0	1,839	481	4,583	762	17,197	47	1,613	37,
ZACAPA	5,589	7	1,068	136	3,343	546	13,095	12	2,077	25,
ESCUINTLA	8,186	12	2,100	356	5,914	1,221	679	0	862	19,
IZABAL	10,123	3	611	115	1,700	492	386	6	700	14,
RETALHULEU	3,703	23	2,523	300	3,782	494	181	19	498	11,
SACATEPEQUEZ	6,186	10	1,816	266	30,201	1,085	400	123	916	41,
EL PROGRESO	1,745	1	220	36	2,962	212	160	0	291	5,
HUEHUETENANGO	3,040	27	1,351	152	2,664	448	106	2	717	8,
CHIMALTENANGO	1,623	6	1,039	103	1,497	537	145	9	691	5,
EL PETEN	905	2	397	38	628	406	94	1	1,016	3,
CHIGUIMULA	1,798	16	681	189	1,981	426	96	1	449	5,
ALTA VERAPAZ	2,998	16	1,339	189	1,733	323	120	64	447	7,
JUTIAPA	761	8	537	90	234	618	140	11	1,357	3,
SOLOLA	1,005	6	517	75	1,358	146	81	0	551	3,
EL QUICHE	405	11	737	59	551	273	117	36	611	2,
JALAPA	859	4	297	63	766	246	53	6	202	2,
SAN MARCOS	1,134	14	723	119	1,054	511	285	4	378	4,
SANTA ROSA	762	3	381	202	573	519	212	5	502	3,
TOTONICAPAN	684	20	786	35	600	294	174	0	1,543	4,
BAJA VERAPAZ	244	1	472	39	208	66	56	0	510	1,
TOTALES	76,254	245	23,021	3,517	89,144	10,650	54,288	393	17,558	275,

FUENTE: Elaboración en base a datos de DGR I -MFP.

CUADRO No. 6

INGRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS
AÑO DE 1996
(Miles de quetzales)

DEPARTAMENTAL	IMPUESTO										TOTAL
	IVA	RESELLADO	TIMBRES	IUSI	ISR	DE CIRCULACION	PATENTE	HERENCIAS	OTROS	ISET	
		PROTODUCOS	FISCALES			VEHICULOS	LICORES	LEGADOS	IMPUESTOS		
QUETZALTENANGO	16,830	61	3,865	144	35,322	1,536	20,513	17	1,783	8,732	88,803
JACHTEPEQUEZ	7,811	10	3,324	153	23,063	819	386	40	659	2,235	38,500
ACAPAPA	15,476	20	1,729	495	5,489	1,610	17,519	754	1,646	4,287	49,025
SCURUTLA	6,387	5	772	73	4,327	595	14,998	0	2,854	1,638	31,649
ABAL	9,564	12	2,320	178	4,594	1,357	653	0	630	4,729	24,037
ETALHULEU	7,384	16	772	97	1,138	415	336	1	1,912	415	12,486
ACATEPEQUEZ	3,750	17	2,364	131	4,322	550	175	5	483	1,446	13,243
PROGRESO	2,941	50	1,560	68	2,941	599	111	0	712	789	9,771
JEMETENANGO	4,389	16	1,588	41	2,255	482	134	40	481	1,169	10,595
AMATENANGO	2,614	5	652	48	1,134	617	136	6	1,476	1,252	7,940
PETEN	1,858	17	724	54	2,431	481	89	6	761	597	7,018
QUIMULA	6,838	1	223	14	3,697	256	157	1	1,360	279	12,826
TA VEPAZ	1,045	15	679	27	1,244	611	273	1	729	501	5,125
ITAPA	819	15	617	20	659	317	166	0	120	264	2,997
LDLA	1,024	7	438	79	378	1,157	140	3	1,016	363	4,605
QUICHE	978	3	531	13	632	192	121	0	1,057	487	4,014
LAPA	935	5	441	31	1,233	159	87	0	467	379	3,737
W MARCOS	725	4	273	70	732	548	204	4	540	172	3,272
INTA ROSA	345	11	952	29	735	285	112	1	891	299	3,660
ITONICAPAN	725	3	280	21	780	310	58	2	186	203	2,568
LIA VERPAZ	270	1	536	12	275	125	61	1	457	116	1,854
TOTALES	92,708	294	24,640	1,798	97,381	13,021	56,429	882	20,220	30,352	337,725

FUENTE: Elaboración en base a datos de DGR1 -MFP.

CUADRO No. 7

GRESOS RECAUDADOS POR LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALES DE RENTAS INTERNAS
AÑO DE 1997

(Miles de quetzales)

DEPARTAMENTAL	IMPUESTO									
	IVA	PESELLADO	YMBRES	IUSI	ISR	US CIRCULACION	PATENTE	HERENCIAS	OTROS	IS ET
		PROTODOLLOS	FISCALES			VEHICULOS	LICORES	LEGADOS	IMPUESTOS	
QUETZALTENANGO	22,121	86	3,092	125	23,800	1,819	19,363	31	668	14,590
BUCHITEPEQUEZ	12,407	9	3,723	215	29,402	1,369	418	46	229	3,460
ZACAPA	21,621	18	1,685	319	4,209	1,692	18,460	971	2,289	8,800
ESCUINTLA	7,336	6	667	47	2,079	492	14,943	2	4,000	3,190
IZABAL	15,542	14	1,806	26	4,958	1,439	639	0	423	7,850
RETALHULEU	14,105	25	416	63	1,345	640	377	5	1,641	690
SACATEPEQUEZ	4,246	22	1,583	67	3,855	589	168	2	191	2,660
EL PROGRESO	6,811	37	1,543	65	3,130	586	134	3	558	1,050
HUEHUETENANGO	9,073	18	1,461	49	2,436	795	127	92	6,114	1,670
GHIMALTENANGO	3,113	6	608	12	1,123	654	138	6	1,346	1,850
EL PETEN	4,125	16	906	23	2,682	480	126	3	430	1,050
CHICHUMULA	5,747	1	196	8	1,656	280	174	0	2,363	460
ALTA VERAPAZ	1,438	15	656	12	1,700	641	262	6	839	520
JUTIAPA	1,203	26	714	8	559	347	171	0	82	550
SOLOLA	1,999	7	364	91	654	1,248	166	25	325	520
EL QUICHE	1,449	3	385	6	954	237	149	0	947	880
JALAPA	1,596	5	503	14	1,069	152	87	0	340	610
SAN MARCOS	1,142	4	319	26	947	566	217	4	573	260
SANTA ROSA	492	10	762	9	801	312	122	5	639	360
TOTONUCAPAN	939	4	369	47	851	324	69	0	675	220
BAJA VERAPAZ	457	3	259	3	296	135	69	0	307	159
TOTALES	136,762	315	22,229	1,235	88,710	14,617	66,379	1,201	24,979	51,516

FUENTE: Elaboración en base a datos de DGRI-MFP.

En el año de 1992, cuando se inicia la recaudación tributaria por medio de agencias bancarias, la proporción de recaudación de las Administraciones Departamentales de Entadas Internas decrece y el proceso por medio de las agencias bancarias toma relevancia, mostrando para el año de 1992 la captación de un total del 10% de ingresos tributarios, mostrando para el año de 1993 un incremento del 02% y para los años de 1994 y 1995 un crecimiento ostentado del 20%, para el año de 1996 se incrementa en un 0% esto debido a la puesta en marcha de la recaudación del SET, pero decrece en un 69% para el año de 1997. Observándose lo anterior en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 8

51

INGRESOS TRIBUTARIOS VIA BANCOS DEL SISTEMA

(en Quetzales)

DESCRIPCION	AÑO DE 1996	AÑO DE 1997
Impuestos Sobre la Renta.	593,841,739.74	705,682,401.96
Impuesto al Valor Agregado	713,675,229.97	564,393,676.92
Impuestos Sobre el Patrimonio	708,047.02	1,487,086,.31
Impuesto sobre Circulación de Vehículos	74,666,887.78	23,993,169.32
Impuesto de Solidaridad Temporal (SET)	412,787,162,.84	122,879,763.06
TOTAL	1,795,679,068.35	1,418,436,097.57
Variación interanual		- 68.89 %

FUENTE: Dirección General de Rentas Internas

Ministerio de Finanzas Publicas.

* Consolidación Propia.

En Conclusión para el año de 1997 el proceso de recaudación mostró la estructura siguiente:

- Recaudación tributaria en el área metropolitana por Oficinas Centrales, (Aduanas y Rentas Internas) en la región metropolitana, un 60%.
- Recaudación tributaria por vía Aduanas Departamentales 16%.
- Recaudación por Administraciones Departamentales 09%.
- Recaudación Vía Bancos del Sistema 15%.

Lo que puede observarse en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 9

RECAUDACION TRIBUTARIA SEGUN INSTITUCIONES DIVERSAS

(porcentajes)

INSTITUCIONES	AÑO DE 1986	AÑO DE 1997
Oficinas centrales (Metropolitanas)	55 %	60 %
Aduanas departamentales	23 %	21 %
Administraciones departamentales DGRI.	22 %	4 %
Agencias Bancarias	--	15 %
TOTAL	100 %	100 %

FUENTE: Dirección General de Rentas Internas
Ministerio de Finanzas Públicas.

* Consolidación Propia.

Lo anterior muestra el importante rol que juega el proceso de recaudación descentralizado, ya que la recaudación tributaria nacional muestra un crecimiento progresivo del 15% aproximado, desde el año de 1986 a 1997.

Por ello dentro de las políticas en materia de modernización tributaria, el gobierno encamina acciones mediante los lineamientos siguientes:

- Concretar el apoyo de la política fiscal a la política monetaria como una forma sana de inducir una reducción de las tasas de interés.
- Reformar el Impuesto Sobre la Renta -ISR-, eliminando las excepciones existentes y las disposiciones que afectan la inversión (reinversión de utilidades).
- Implementar una política de desgravación arancelaria que promueva la competitividad del país y su inserción en la economía mundial.
- Mejorar la administración tributaria e incrementar las sanciones por evasión fiscal.
- Promover una reforma al Código Tributario en sentido de que establezcan mayores sanciones por concepto de evasión fiscal y
- Promover una reforma de la legislación tributaria eliminando las disposiciones facilitadoras de la evasión fiscal.

Actualmente, se establecen actos importantes en materia de descentralización de la actividad fiscalizadora,

sin embargo persiste el problema de la falta de un control o auditoría adecuada de la cantidad de contribuyentes, a como del motivo y monto de los impuestos a recaudar, es se puede observar en los cuadros de recaudación por parte de las administraciones departamentales (cuadros No. 4, 6, y 7.), donde se evidencia que, en departamentos de gran actividad económica como Chiquimula, Jutiapa, Escuintla y San Marcos muestran una recaudación tributaria del 3%, 18%, y 1%, respectivamente; en tanto que departamentos con menor potencial económico como Suchitepéquez y Zaca recaudan un total del 13% y 15% del monto de lo recaudado por las Administraciones departamentales de Rentas internas, lo que evidencia la ineficiencia en recaudación tributaria, tal como lo muestra el cuadro No. 3.

3.3. EL GASTO PUBLICO Y EL DESARROLLO ECONOMICO.

La importancia del Gasto de Gobierno en la consecución del desarrollo económico de la nación radica, en que través de éste, se lograrán los objetivos propuestos dentro de las políticas económicas de gobierno.

A partir del año de 1989 por primera vez se aprueba el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado que responde al mandato constitucional de regionalizar y desconcentrar la administración pública, pero es hasta el año de 1990 cuando se comienza a dar los primeros pasos encausados para desconcentrar el gasto de gobierno y cumplir con la función de redistribución de la riqueza, cumpliendo la función de coadyuvar al desarrollo económico, mediante entes como

son Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y los primeros Fondos Sociales, estos últimos cumplen con la función primordial de viabilizar el gasto de gobierno de manera eficiente y eficaz, por estar en contacto directo con los sectores más pobres de la sociedad, permitiendo encauzar recursos económicos para la realización de determinadas metas o compromisos adquiridos por parte del gobierno con la sociedad y organismos internacionales.

Lo anterior, tiene validez al observarse que antes al año de 1992, el gasto de gobierno se centralizaba en la región metropolitana y algunas cabeceras departamentales, dada la importancia económica de éstas. Pero es a partir de dicho año en que el gasto comienza a concurrir a las áreas departamentales fuera del área metropolitana, mediante los fondos sociales.

El gasto de gobierno tiene importancia en el momento en que se dirige hacia el apoyo de las actividades económicas, vía gasto de funcionamiento, de infraestructura de apoyo, de planeamiento estratégico, y demás áreas en beneficio de la economía nacional y el logro del bienestar social.

El gasto de gobierno se ha encaminado hacia un proceso de descentralización, a partir del año de 1994 este se a venido fortaleciendo, dedicando paulatinamente mayor cantidad de recursos al área rural, aunque al año de 1997 el gasto de gobierno todavía se centraliza en el área metropolitana con un 36.3% del total de gasto; en tanto que

5

se destino a las demás regiones geográficas del país de la manera siguiente: región norte 3.2%, nor-oriente 6.2%, sur-oriente 4.7%, central 6.1%, sur-occidente 10.9%, nor-occidente 5.1%, y la región del Petén un 2.6%. destinando el gobierno el restante 24.9% del gasto a cubrir la deuda pública; distribuyéndose el gasto de gobierno por tipo de operación de la manera siguiente: gastos de administración 25.28%, efectuados por operaciones en soporte de las actividades propias del gobierno que no incluye pago de sueldos y salarios; en gastos de recurso humano 22.14% efectuados por pagos a empleados de gobierno así como por egresos por recreación; efectuando un gasto por inversión física y financiera 27.18%, en tanto que por pago de la deuda pública un total del 25%. tal como se puede analizar con los datos del cuadro siguiente.

CUADRO No. 10

EJECUCION FINANCIERA PRESUPUESTARIA POR REGION, DEPARTAMENTO Y POR TIPO DE OPERACION

58

AÑO DE 1997

(en Miles de Quetzales)

REGION Y DEPARTAMENTO	GASTOS DE ADMINISTRACION	GASTOS EN RECURSO HUMANO	INVERSION FISICA Y FINANCIERA	DEUDA PUBLICA	TOTAL	TOTAL
					Absoluto	Relativo
				2006852	2006852	24.9 %
ROPOLITANA						
temala	1811246	706538	388674		2906458	36.3 %
RTE						
Verpaz	13136	67316	95613		176065	
Verapaz	6064	29565	34405		70034	
total	19200	96881	130018		246099	3.2 %
R-ORIENTE						
ipa	5470	33625	47283		86378	
Guimuta	16198	44471	102188		162857	
rogreso	4431	22852	88686		115969	
ai	12517	49739	70603		132859	
total	38616	150687	308760		498063	6.2 %
IR-ORIENTE						
ipa	13177	52056	85647		150880	
pa	3669	30153	75652		109474	
la Rosa	4136	42361	77721		124218	
total	20982	124570	239020		384572	4.7 %
NTRAL						
stepéquez	6141	42966	57479		106586	
naitenango	5310	46746	69648		121704	
uintia	18055	65031	173133		256219	
total	29506	154743	300260		484509	6.1 %
IR-OCIDENTE						
tzaltenango	21911	105655	87649		215215	
ihuleu	15124	38619	54059		107802	
Marcos	15469	84474	108562		208505	
lá	3198	35798	58047		97043	
hitepéquez	5311	48388	77801		131500	
nicapán	3023	34337	76291		113651	
total	64036	347271	462409		873716	10.9 %
OR-OCIDENTE						
ché	6606	67810	95279		169695	
huetenango	13296	83282	144479		241057	
total	19902	151092	239758		410752	5.1 %
ETEN						
etén	25725	53811	137004		216540	2.6 %
IL	2029213	1785593	2205903	2006852	8027561	100.0%
IL EN %	25.28%	22.14 %	27.18 %	25.00 %	100.00 %	

ITE: Elaboración propia en base a =
 ción Presupuestaria institucional,
 ción Técnica del Presupuesto, Departamento de Coordinación Regional
 le 1997.

La política fiscal mediante el gasto de gobierno tiene relación con el desarrollo del país, en el momento que prioricen asignaciones de recursos a aquellas comunidades y regiones donde aún la pobreza es latente y el desarrollo no es comparativo con las demás áreas de la nación (polos de desarrollo). El gasto por el lado de la prestación de servicios sociales como la salud pública, educación, justicia, defensa, etc. coadyuva a la estabilidad y a la redistribución de la riqueza, en otras palabras en la forma como se desconcentre el gasto, en esa medida se está orientando el desarrollo de manera equitativa hacia todas las regiones del país.

Si observamos la ejecución presupuestaria del gasto de gobierno del año de 1990 a 1997, podemos observar que el mismo se incrementa anualmente, tanto el de funcionamiento como el de inversión, pero de manera desproporcional el uno con el otro, repercutiendo de manera indirecta en el agravamiento de deficit. Cuando observamos los indicadores básicos de la ejecución presupuestaria como lo son, el ahorro corriente, el déficit ó el superávit y el financiamiento; como instrumentos de medición de las políticas económicas implementadas por el gobierno a partir del año de 1986, específicamente en el área fiscal, podemos observar que es a partir del año de 1986 cuando inicia el incremento a la carga tributaria, como medida para lograr la reducción de la deuda flotante, aunque esta medida no logra evitar que persista el déficit operacional. El único año con superávit operacional es el de 1991, influenciado en parte porque se procura el proceso de recaudación

tributaria más por impuestos directos que indirectos como se realizaba con anterioridad, y que posterior a este año se continuó utilizando. En el año de 1991 la recaudación por impuestos directos constituyeron un 31.27% en comparación con años anteriores en que osciló entre 23.37% y posterior a este año en 19.84%. En tanto que los impuestos indirectos reflejaron para el año de 1991 un total recaudado del 68.73%, mientras que en años anteriores osciló en 73% y posteriormente en un 76.63%.

Podemos observar que el déficit en el que se ha incurrido en el período en estudio se financió más con recursos internos que por fuentes externas, lo que conduce a un incremento de la deuda flotante.

Hasta el año de 1993, el déficit fue financiado por emisión monetaria, lo que repercutió en la política monetaria, esto debido a que se emitió dinero primario sin respaldo o sea que no se encontraba en la economía, generando desequilibrio en los precios internos que coadyuva de manera indirecta a generar inflación. Por otra parte es importante, que hasta el año de 1994 el financiamiento externo es incrementado interanualmente, descendiendo en 1996 como resultado de las donaciones a raíz del fortalecimiento económico de parte de organismos internacionales a razón de los Acuerdos de Paz; e incrementándose en 1997 debido al financiamiento posteriores a los Acuerdos de Paz, lo anterior lo podemos observar en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 11
EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA.
REALIZADO 1990-1996, APROBADO 1997.

EN MILES DE QUETZALES

CONCEPTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
I. INGRESOS TOTALES	2,795,876.0	4,312,715.8	5,742,657.1	5,789,977	5,778,851.7	7,268,868.5	8,662,700.5	10,408,834.9
A. Ingresos Corrientes (1+2)	2,795,729.0	4,262,051.0	5,730,081.8	5,762,955.4	5,762,401.6	7,242,124.9	8,650,799.8	10,252,495.9
1 Tributarios (a+b)	2,360,180.3	3,469,650.1	4,491,600.4	5,026,541.6	5,054,123.0	6,517,303.7	8,072,822.6	9,512,128.0
a) Directos	551,804.4	1,085,065.7	1,060,937.2	1,225,571.8	903,435.8	1,398,403.0	1,933,151.6	2,600,010.0
b) Indirectos	1,808,375.9	2,384,584.4	3,430,663.2	3,800,969.6	4,150,687.2	5,118,873.7	6,139,671.2	6,912,118.0
2 No Tributarios	435,548.7	812,400.9	1,238,481.4	736,313.6	708,278.6	724,821.2	577,977.0	749,637.9
B. GASTOS TOTALES (A+B)	3,503,339.0	4,307,259.2	5,753,428.6	6,734,358.8	6,832,959.0	7,827,111.9	8,733,808.9	10,953,354.4
A. De Funcionamiento	2,908,322.8	3,576,733.6	4,189,099.3	4,773,341.1	5,113,507.8	5,580,519.8	6,254,161.4	7,175,100.0
B. De Inversión	597,016.2	730,525.6	1,564,329.3	1,961,017.7	1,719,191.2	2,246,592.1	2,479,647.5	3,778,254.4
SUPERAVIT O DEFICIT FISCAL (B-I)	(707,464.0)	5,456.5	(10,771.5)	(944,481.4)	(1,053,847.4)	(560,246.5)	(71,108.5)	(454,519.5)
AHORRO EN CTA. CORRIENTE (A-IA)	(110,593.8)	705,317.3	1,540,982.5	989,514.3	848,893.6	1,661,605.1	2,396,636.3	3,167,386.9
FINANCIAMIENTO TOTAL (A+B+C)	707,464.0	(5,456.5)	10,771.5	944,481.4	1,053,847.5	560,246.5	71,108.5	454,519.5
A. Externo Neto	121,014.6	105,093.1	(27,208.5)	378,440.4	1,075,408.6	320,727.8	270,568.5	1,415,988.8
B. Interno Neto	586,449.4	(110,549.6)	37,978.0	566,041.0	(21,561.1)	239,518.7	(199,456.0)	(961,469.3)
C. Otros Ingresos	259,710.3	(408,623.3)	91,785.5	(750,951.9)	286,973.1	983,320.4	(860,967.0)	0.0

FUENTE: Elaboración propia en base a Memoria de Labores del BANGUAT, años 1990 - 1997.

Regularmente, los instrumentos para alcanzar los objetivos deseados en materia fiscal por parte del gobierno son tradicionalmente los siguientes:

- El endeudamiento interno,
- Prestamos internos y externos,
- Emisión de moneda sin respaldo a través de la política monetaria y otros.

Actualmente, se cuentan con los instrumentos siguientes:

- De transferencia,
- Regulaciones,
- Actividades fiscales, y
- La privatización.

3.4. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO PUBLICO DESCONCENTRADO Y DESCENTRALIZADO.

Desde la época liberal hasta el año de 1964, se mantuvo la utilización de un presupuesto el cual era elaborado por un grupo allegado a la gobernatura de la República, es hasta el año de 1964, cuando se introdujo el presupuesto por programas, el cual viabiliza en cierto modo, la utilización de los recursos con que cuenta el gobierno, por medio del diagnóstico y formulación de ingresos y egresos del Estado, basados en principios presupuestarios de anualidad, unidad, equilibrio,

programación y publicidad.

En base a lo anterior se visualiza un presupuesto ingresos y egresos del Estado enmarcado en función del ejercicio gubernamental, el cual da inicio el uno de enero y finaliza el treinta y uno de diciembre de cada año manteniendo la unicidad con todos los gastos del Estado programados anualmente, así como el de poseer equilibrio entre los recursos con que cuenta el Estado por ese período de tiempo.

El presupuesto público ha de tener una visión clara de la realidad nacional, dado que se basa en la percepción de ingresos ordinarios y extraordinarios, es por ello que esté, guiado hacia el proceso de descentralización y desconcentración fiscal ha de poseer los lineamientos siguientes:

- Una política presupuestaria descentralizada, por lo que en su preparación, deben participar los Consejos de Desarrollo y las Municipalidades de cada región, los fondos sociales y la comunidad en general.
- Elaborar el presupuesto nacional como un conglomerado de regiones, según proyectos y anteproyectos propuestos por los distintos entes de participación.

La realización del Presupuesto Nacional, debe hacerse a través de las fases siguientes:

- Formulación,
- Ejecución,
- Control y
- Evaluación

3.5. MEDIDAS DE POLÍTICA FISCAL TOMADAS POR LOS GOBIERNOS, A PARTIR DEL AÑO DE 1986 A 1997.

La observancia del impacto de las medidas de política fiscal en la economía nacional, se realiza mediante diversos objetivos, los cuales se indican según periodo de gobierno y que podemos citar en el cuadro No. 12.

CUADRO No. 12

61

MEDIDAS DE POLITICA FISCAL IMPLEMENTADAS GOBIERNOS 1,986 a 1,997

GOBIERNOS DE:	MEDIDAS
VINICIO CEREZO	<p>Programa de reordenamiento económico y social, el cual hace mención de la desconcentración del gasto social.</p> <p>Implementación del impuesto Extraordinario y Temporal sobre productos privilegiados de exportación (café, azúcar algodón, productos pecuarios, banana y cardamomo) para financiar la reactivación económica.</p> <p>Readecuación de las tarifas de los servicios internacionales prestados por GUATEL, fortaleciendo la descentralización institucional.</p> <p>Ajuste de la carga tributaria en un 1 %.</p> <p>Estabilidad de la tasa de cambio de Q. 2.50 x \$ 1.00. Favoreciendo con esta medida la política monetaria.</p> <p>Rebaja en las restricciones arancelarias a las importaciones.</p>
SERRANO ELIAS	<p>Promoción de la Ley del Impuesto Extraordinario y emisión de bonos del Tesoro para la Emergencia Económica 1991, mediante Decreto No. 58-91.</p> <p>Aprobación de la Ley de Regularización Tributaria, aplicada al IVA, ISR, Circulación sobre Vehículos, impuesto sobre herencias, papel sellado y timbres fiscales.</p> <p>Modificación de la Ley concierne a los aranceles y demás, por importación.</p> <p>Elevación de la carga tributaria al 7,5 % con respecto al PIB.</p>
RAMIRO DE LEON	<p>Reformas a la Ley del ISR y a la Ley del IVA.</p> <p>Fortalecimiento de la Ley de racionalización del impuesto al consumo de bebidas alcohólicas y destiladas.</p> <p>Fortalecimiento y revisión a la Ley de Circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos.</p>
ALVARO ARZU	<p>Ampliación de la carga tributaria, elevándola a un 12 %.</p> <p>Emisión de bonos de emergencia para financiar la deuda social.</p> <p>Implementación del impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal, para financiar la política monetaria, y amortizar la deuda pública.</p> <p>Venta de acciones de empresas estatales.</p> <p>Privatización de empresas estatales.</p>

Fuente: Informes de gobierno, Presidencia de la República de Guatemala, años 1986 a 1997.

3.6. COMPROMISOS DE GOBIERNO EN LOS ACUERDOS DE PAZ EN RELACION CON LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ESTATAL COMO MEDIDA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

Los acuerdos de Paz contemplan la modernización de la gestión pública y la política fiscal. Por ello la actual administración ha adoptado las medidas necesarias para cumplir con los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, mismos que hacen referencia a que la administración pública debe convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. Es así como desde 1996 se inició un proceso de cambios legales e institucionales bien marcados, a fin de lograr el fortalecimiento real en la capacidad sancionaria del Estado, la simplificación de la legislación y la modernización de la administración tributaria.

Las acciones puntuales que se han realizado para dar cumplimiento a dichos acuerdos en el área de las Finanzas Públicas son las siguientes:

- a) Procesos encaminados hacia el programa de Descentralización y Desconcentración .
- b) Transformación de la Política Fiscal.

a) PROCESOS ENCAMINADOS HACIA EL PROGRAMA DE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION.

Referido a las facultades, responsabilidades y recursos concentrados en el Gobierno Central; para ello el

Ministerio de Finanzas Públicas ha continuado con el Traslado del Impuesto Único Sobre Inmuebles - IUSI- a las municipalidades de los diferentes departamentos del país, habiéndose trasladado a la fecha dicho impuesto a las municipalidades, tal como se muestra en el cuadro No. 14.

b) TRANSFORMACION DE LA POLITICA FISCAL.

El gobierno de la República ha impulsado y desarrollado un proceso de reforma en el campo tributario el cual persigue dos objetivos fundamentales, el primero de ellos consiste en sanear las finanzas públicas para garantizar la estabilidad económica monetaria y financiera del país; el segundo, persigue lograr un desarrollo integral que beneficie a todos los guatemaltecos. Dichos objetivos se han venido concretando mediante un esfuerzo en el ámbito legislativo, que contempla una reforma integral de carácter estructural, del sistema tributario de Guatemala, de tal forma que contribuya a resolver el déficit fiscal, observándose lo anterior en el cuadro siguiente:

CUADRO NO. 13

LEGISLACION FISCAL APLICADA

AÑOS DE 1996 Y 1997.

FECHA DE PUBLICACION	CONTENIDO LEGAL
05-08-96	Decreto No. 58-96, reformas al Decreto 6-91, Código Tributario
04-12-96	Decreto No. 103-96, Reformas a los Decretos Nos. 17-73, Código Penal y 58-90, Ley contra la defraudación y el contrabando aduanero, contenido en Decreto No. 51-92, Código Procesal Penal.
31-12-96	Decreto No. 142-96, reformas al Decreto No. 27-92, Ley del IVA.
21-07-97	Decreto No. 36-97, reformas al Decreto No. 26-92, Ley del ISR reformado por los Decretos Nos. 61-92 y 61-94.

Fuente: Hemeroteca Nacional, Diario Centro America 1997.

CAPITULO IV

ANALISIS PRESUPUESTARIO E INSTITUCIONAL RELACIONADO CON LA DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION FISCAL

4.1. REGIONALIZACION DE LA ACTIVIDAD DE GOBIERNO.

Tomando en cuenta que procede la regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración de actividades por parte del gobierno central, cuya configuración refleje criterios económicos, sociales, culturales y políticos; el Gobierno como tal, se comprometió a regionalizar administrativamente los servicios educacionales, de salud y culturales de los pueblos, de conformidad con los criterios imperantes en las comunidades y regiones con similitudes específicas. Así como a facilitar la participación efectiva y activa de los representantes de las comunidades en la gestión que les compete según el proceso de descentralización y desconcentración del quehacer administrativo del gobierno, con la finalidad de garantizar su participación efectiva y pertinente.

La regionalización, la descentralización y la desconcentración en Guatemala anterior al año de 1986 se utilizaba en parte, con el criterio tradicional de transferir funciones, pero hoy en día involucra el poder de decisión y poder político de los gobiernos locales, así

como lo contemplado dentro de los Acuerdos de Paz; (ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGNAS). Por lo que es importante que las regiones proporcionen perfecta cuenta de las acciones de descentralización y desconcentración, respondiendo a criterios de brindar efectiva representación y participación a las comunidades en la gestión de los servicios a nivel local, así como del manejo de los recursos.

4.2. EL GOBIERNO LOCAL COMO FUENTE DE DESARROLLO (MUNICIPALIZACION)

Al hablar de la transformación del Estado, se menciona mucho la modernización del mismo, lo cual no es nada nuevo; todo mundo ha venido modernizándose. Lo que sucede es que ahora nos vemos en la necesidad de ponernos a los niveles de las demás economías, donde este proceso se ha hecho necesario; esta transformación debe de ir acompañada de democratización, estableciendo principios de subsidiaridad, gerencia eficiente y eficaz, correcta administración, manejos de los recursos, reducción del excedente del personal, ordenamiento institucional para volverlo simple, ágil y transparente.

La Descentralización y la Desconcentración en la actualidad esta inmersa dentro de una megatendencia, que viene provocada en parte por la revolución científica y tecnológica, que permite por ejemplo, de la gran fábrica centralizada pasar a fábricas de pequeña dimensión,

permitiendo una adecuada distribución en el territorio, y que poseen la probabilidad y posibilidad de aprovechar de mejor manera los recursos a su alcance. En este sentido, de igual manera pasa con la distribución y aprovechamiento de los recursos que posee una sociedad; los gobiernos locales con determinado grado de autonomía, pero con el apoyo financiero del Estado en su totalidad, poseen la factibilidad de aprovechar los recursos de manera eficiente en base a sus necesidades y cubrirlas con efectividad en beneficio de su ciudadanía.

Lo que se trata de enfocar es, que la transformación del Estado en la actualidad impone un nuevo esquema basado en la democracia que conlleva a la participación de la comunidad, esto conduce a pensar que el manejo de las finanzas, en especial la captación de ingresos como la ejecución de gasto público podría ser manejada de mejor manera por entidades subnacionales.

La Descentralización y la Desconcentración dentro del marco del gobierno local, llámese municipalización, debe ser orientada a un mayor desarrollo y equidad y participación de la población en la solución de sus problemas. Ahora bien, el problema esencial es que depende del enfoque que el gobierno como tal le ha de dar a este nuevo sistema, es por ello que la descentralización y la desconcentración ha de ser orientada y llevada a cabo con minuciosidad, ya que de ello depende el avance interno de las comunidades .

La municipalización del Estado, como un fenómeno de traspaso de poder del ente centralizado a los gobiernos locales, surge de la incapacidad por parte del gobierno central en resolver los problemas o necesidades de las comunidades, dando lugar a que se transfiera el poder de decisión y de ejecución política al municipio. Es así donde la descentralización y desconcentración se consolidan, misma que concibe la necesidad de brindar apoyo técnico, capacitación y de recursos al ente que ha de realizar las tareas que actualmente le competen, al gobierno central.

Por el lado de los ingresos, el poder de recaudación tributaria; Por el lado del gasto, lo referente al poder ejecutorio de egresos que lo constituyen los gastos de administración, por recursos humanos y por inversión, tanto física como financiera.

4.3. TRIBUTACION MUNICIPAL.

En cuanto al manejo de los tributos, es importante mencionar que dentro de la nueva tendencia descentralizadora de las actividades de la administración de gobierno, se plantea propiciar la participación activa de las municipalidades dentro de la economía, tomando cuenta el marco de su autonomía; profundizando para ello un reforzamiento de los recursos técnicos, administrativos y financieros, con que las mismas cuentan para que sea factible el manejo de los tributos, debido a que determinadas regiones del territorio nacional no se cuentan

con instituciones que manejen la recaudación tributaria y por ende faciliten el proceso.

Lo anterior evitará que el contribuyente concurra a la Administración Departamental de Rentas Internas para efectuar su contribución con el fisco, que en la actualidad se encuentran ubicadas en las cabeceras departamentales, lo que incide en la poca concurrencia a tributar por motivo de distancia y gastos por traslado de parte de los contribuyentes.

Por el contrario si se utilizara la infraestructura administrativa con que cuentan las municipalidades es más factible el proceso de recaudación; dándoseles a cambio determinado porcentaje de lo recaudado, tal como se realiza con los Bancos del Sistema; si observamos este aspecto nos podemos dar cuenta que no existen agencias bancarias en todos lo municipios de la República, lo que incide de manera directa en la poca recaudación tributaria. Por lo tanto el proceso a través de las municipalidades repercutiría de manera positiva, debido a que estas se encuentran en todas las localidades del país y pueden ejercer mejor control en cuanto al numero de contribuyentes por distintas razones, sea por IVA, ISR, Combustibles, vehículos, etc.

Mediante el establecimiento de la CONCERTACION DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE MUNICIPALIDADES, que esta contemplado realizarse para los años de 1998 y 1999 se prevee proveerlas de un programa especial de capacitación

municipal en cuanto al manejo de recursos económicos, a través de esfuerzos nacionales y de cooperación internacional en dicha materia, dicho programa enfatiza la formación de personal especializado en la ejecución de las nuevas tareas que correspondan al municipio como resultado del proceso de descentralización; como por ejemplo haciendo énfasis en las tareas de ordenamiento territorial y catastro, para el manejo de recaudación por esta vía, así también mediante la planificación municipal, administración financiera, gestión de proyectos y capacitación de las organizaciones locales, para que puedan participar efectivamente en la resolución de sus necesidades.

Si se analiza la recaudación tributaria de uno sólo de sus componentes, por ejemplo en cuanto a posesión territorial, como lo concerniente al IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES, se notara la capacidad de recaudación que la municipalidad posee por esta vía, tal como se observa en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 14

75

MUNICIPALIDADES QUE ADMINISTRAN EL IMPUESTO UNICO SOBRE INMUEBLES

No.	MUNICIPALIDAD	DEPARTAMENTO	ACUERDO	No. INMUEBLES
	COBAN	ALTA VERAPAZ	20-95	11628
1	SAN PEDRO CARCHA	ALTA VERAPAZ	50-97	11934
2	FLORES	EL PETEN	51-97	1878
3	TIQUISATE	ESCUINTLA	14-96	6558
4	ESCUINTLA	ESCUINTLA	37-96	23863
5	PALIN	ESCUINTLA	38-96	7489
6	NUEVA CONCEPCION	ESCUINTLA	15-97	4415
7	LA GOMERA	ESCUINTLA	29-97	5454
8	SAN VICENTE PACAYA	ESCUINTLA	52-97	5104
9	MIXCO	GUATEMALA	32-94	78125
0	GUATEMALA	GUATEMALA	06-95	210949
1	VILLA NUEVA	GUATEMALA	12-95	40176
2	CHINAUTLA	GUATEMALA	12-95	7545
3	AMATITLAN	GUATEMALA	20-95	16084
4	SAN PEDRO AYAMPUC	GUATEMALA	32-95	7446
5	SAN RAYMUNDO	GUATEMALA	32-95	5129
6	FRAIJANES	GUATEMALA	13-96	4834
7	PALENCIA	GUATEMALA	27-96	12987
8	SAN MIGUEL PETAPA	GUATEMALA	03-97	14828
9	VILLA CANALES	GUATEMALA	01-97	17965
0	SANTA CATARINA PINULA	GUATEMALA	16-97	14378
1	SAN JOSE PINULA	GUATEMALA	28-97	9021
2	PUERTO BARRIOS	IZABAL	47-97	5499
3	QUETZALTENANGO	QUETZALTENANGO	03-95	45533
4	COLOMBA	QUETZALTENANGO	32-97	2217
5	COATEPEQUE	QUETZALTENANGO	44-97	209471
6	SAN JUAN OSTUNCALCO	QUETZALTENANGO	43-97	8071
7	RETALHULEU	RETALHULEU	18-97	14824
8	SAN ANDRES VILLA SECA	RETALHULEU	35-97	3781
9	SAN LUCAS SACATEPEQUEZ	SACATEPEQUEZ	31-97	5469
0	ANTIGUA GUATEMALA	SACATEPEQUEZ	17-97	12287
1	SANTA LUCIA MILPAS ALTAS	SACATEPEQUEZ	49-97	1610
2	TECUN UMAN	SAN MARCOS	33-95	4190
3	PAJAPITA	SAN MARCOS	04-97	3299
4	CATARINA	SAN MARCOS	42-97	4927
5	SAN MARCOS	SAN MARCOS	41-97	9062
6	CHIQUIMULLA	SANTA ROSA	12-96	9221
7	PUEBLO NUEVO VINAS	SANTA ROSA	31-97	5309
8	SANTA ROSA DE LIMA	SANTA ROSA	30-97	7618
9	BARBERENA	SANTA ROSA	45-97	4878
0	CUILAPA	SANTA ROSA	46-97	5725
1	PANAJACHEL	SOLOLA	48-97	1457
2	SAN ANTONIO	SUCHITEPEQUEZ	28-96	8738
3	CHICACAO	SUCHITEPEQUEZ	34-97	4949
4	MAZATENANGO	SUCHITEPEQUEZ	33-97	15540
5	SAN FRANCISCO ZAPOTITLAN	SUCHITEPEQUEZ	40-97	2474

ente: Elaboración propia en base a datos = DICABI-MFP, al 31 de diciembre de 1997.

4.4. POLITICAS QUE COBRAN VIGOR DENTRO DE LOS ACUERDOS PAZ EN RELACION LA DESCENTRALIZACION DESCONCENTRACION.

Dentro de los Acuerdos de Paz suscritos y ratificados por el Gobierno y por la URNG, se encuentran especificadas políticas y objetivos en relación con la descentralización y la desconcentración, siendo las siguientes.

4.4.1. Regionalización:

En cuanto a esto se ha de tomar en cuenta que proce una regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración de actividad gubernamental cuya configuración refleje criterios económicos y sociales, culturales lingüísticos propios de las comunidades.

4.4.2. Descentralización Administrativa:

Se prevee la organización Descentralizada en distintos niveles de gobierno, asegurando mediante ello existencia de programas especiales de apoyo, para ejecutar proyectos de prestación de servicios públicos.

4.4.3. Participación a nivel local:

Acá se toma en cuenta a todos los habitantes de un municipio a través de la representatividad mediante sus empresarios, trabajadores, cooperativas, autoridades, población en general, los cuales pueden definir de mejor forma las medidas que beneficien

comunidades, adaptando un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización en toma de decisiones socioeconómica.

4.4.4. Participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural:

Teniendo en cuenta el papel fundamental de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se fundamenta lo relacionado a asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración de la política nacional de desarrollo para la toma de decisiones.

Todo lo anterior esta contemplado en los Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno y la URNG haciendo referencia a descentralización, desconcentración y regionalización de gobiernoy en cuanto a municipalidades, así también lo referente al presupuesto, al desarrollo, a la modernización y a la política fiscal, lo cual se detalla a continuación:

a.1. Gobiernos:

Para la administración de gobiernos locales se hace referencia en los acuerdos:

- ACUERDO PARA EL REASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES DESARAIGADAS POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO, lo menciona en su capítulo tres, inciso 11 " El gobierno se compromete asimismo a profundizar los esquemas de descentralización de la administración pública y a elevar su capacidad de ejecución, trasladando gradualmente el

poder de decisión, de manejo de los recursos y la administración de los servicios a la comunidades y a los gobiernos locales".

- ACUERDO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCION DE EJERCITO EN UN SOCIEDAD DEMOCRATICA, en su capítulo cinco incisos 56, 57 y 58, indica " El fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social aumentando las oportunidades y la capacidad de participación de la ciudadanía." "En particular, la participación social a nivel de las comunidades contribuye al respeto del pluralismo ideológico y la no discriminación social, facilita una participación amplia, organizada y concertada de los ciudadanos en la toma de decisiones, y que ello suman sus responsabilidades y compromisos en la búsqueda de la justicia social y de la democracia". "Para fortalecer esta participación comunitaria, en congruencia con los acuerdos ya suscritos, el Gobierno reitera su compromiso de descentralización de la administración pública cuyo objetivo es movilizar toda la capacidad del Estado en beneficio de la población y establecer con ésta un mejor nivel de relaciones".

a.2. Municipalidades.

Referido al fortalecimiento de los recursos a nivel municipal contenidos en:

- ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACION AGRARIA, en el cual en su capítulo primero en el inciso 8, indica: " Teniendo en cuenta que los habitantes de un departamento o municipio empresarios, trabajadores, cooperativistas o autoridades

representativas de las comunidades pueden definir mejor las medidas que los benefician o los afectan, se debe adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica con transferencia real de recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir las prioridades y las características de los programas o de las acciones gubernamentales. De esta forma, los órganos gubernamentales podrán basar sus acciones en las propuestas que emanen de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad."

- ACUERDO SOBRE FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCION DEL EJERCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRATICA. El cual en su capítulo cinco inciso 58 literales a) y b) indica: " Fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo. Ello implica mejorar la relación entre las instancias y la comunidad, mediante el reforzamiento de las prácticas democráticas por parte de las autoridades: asimismo implica mejorar la relación entre dichas instancias y la administración central." y " Establecer, en particular, los Consejos Locales de Desarrollo. Para ello, deberán asimilarse a estos Consejos las diversas expresiones sociales creadas para el mejoramiento de las poblaciones, tales como instituciones propias de las comunidades indígenas, los comités pro mejoramiento u otras que de manera no excluyente canalicen la participación de los vecinos en el proceso de desarrollo de sus comunidades y de los municipios a que pertenecen y que sean reconocidos y registrados por sus respectivas autoridades municipales".

a.3. Presupuesto:

Para la ejecución eficiente del presupuesto de gastos de la nación tanto a nivel general se contempla en:

- ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIECONOMICOS Y SITUACION AGRARIA, en su capítulo cuatro, literal B, inciso 48 indica: " La política presupuestaria debe responder a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad, para lo cual se requiere de una política de gasto público enmarcada en los siguientes principios básicos:
- a) Prioridad hacia el gasto social, el financiamiento de la prestación de servicios públicos y la infraestructura básica de apoyo a la producción y comercialización.
 - b) Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, al desarrollo rural, a la promoción del empleo y al cumplimiento de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz. El presupuesto debe contemplar suficientes recursos para el fortalecimiento de los organismos y de las instituciones que garantizan el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
 - c) Ejecución eficiente del presupuesto, con énfasis en su descentralización, desconcentración y fiscalización."

a.4. Desarrollo:

En tal sentido se contempla lo siguiente:

- ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIECONOMICOS Y SITUACION AGRARIA, en su capítulo primero en el inciso 9 indica: " Mediante el presente acuerdo, el Gobierno se compromete a tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, incluyendo las políticas de desarrollo social y rural. Este conjunto de reformas debe permitir sustituir estructuras que generan conflictividad social por nuevas relaciones que aseguren la consolidación de la paz, como expresión de la armonía en la convivencia, y el fortalecimiento de la democracia, como proceso dinámico y prefectible, en el que se pueda constatar un avance en la participación de los distintos grupos sociales en la definición de las opciones políticas, sociales y económicas del país."

a.5. Política Fiscal:

En tal sentido se hace referencia en:

- ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACION AGRARIA.en su capítulo cuatro, inciso 47, en el que se indica: " La política fiscal (ingresos y egresos) es la herramienta clave para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social que es esencial en la búsqueda del bien común. Asimismo, la política fiscal es fundamental para el desarrollo sostenible de Guatemala., afectado por los bajos índices de educación, salud, seguridad ciudadana , carencia de infraestructura y otros aspectos que no permiten incrementar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía guatemalteca."

a.6. Política Tributaria:

En tal sentido se hace referencia en:

- ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACION AGRARIA.en su capítulo cuatro, inciso 49, en el que se indica: " La política tributaria debe concebirse en forma que permita la recaudación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las tareas del Estado, incluyendo los fondos requeridos para la consolidación de la paz, dentro de un sistema tributario que se enmarque en los siguientes principios básicos:
- a) Ser un sistema justo, equitativo y globalmente progresivo, conforme al principio constitucional de la capacidad de pago.
 - b) Ser universal y obligatorio.
 - c) Estimular el ahorro y la inversión. "

CAPITULO V

LINEAMIENTOS DE APOYO COMO UNA PROPUESTA PARA LA DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION TRIBUTARIA.

Al plantear la posibilidad de un modelo descentralizado y desconcentrado, es necesario retomar algunos aspectos de política fiscal, considerando que los objetivos de la misma son importantes para este proceso en la actividad de gobierno, siempre y cuando sean coincidentes con las prioridades de determinada región o localidad, conllevando a la posibilidad de la implementación de un modelo fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto público.

Por el lado del gasto, el mismo puede ser planteado y viabilizado a través de los Fondos Sociales, los que juegan un importante papel dado que éstos tienen orientadas sus actividades a las regiones rurales y a los sectores más pobres de la sociedad, en especial a aquellos en donde el gasto público no ha llegado por muchos años, así como los que han sido golpeados por el enfrentamiento interno ocurrido por mas de tres décadas, y que actualmente están contemplados en los Acuerdos de Paz; agilizando el poder de ejecución de algunas de las actividades del gobierno, así mismo por medio de los Consejos de Desarrollo, constituyéndose en entes de asesoramiento en cuanto a focalización y detección de necesidades de la comunidad, lo anterior acompañado de poder de decisión para la ejecución de las actividades.

Por el lado de los ingresos, son las municipalidades las que cuentan con la infraestructura idónea para la realización de tal actividad como lo constituye la factibilidad de recaudación tributaria, pero en tal sentido, deben de ser apoyadas brindándoles la seguridad adecuada para este proceso, más en aquellas localidades alejadas de la cabecera departamental, así también brindándoles determinado porcentaje por la actividad realizada, tal como se hace actualmente con los bancos del sistema.

Las municipalidades pueden cumplir con esta finalidad de manera adecuada, con la perspectiva de elevar la recaudación tributaria, pudiendo controlar de mejor manera a los contribuyentes, en número como en la capacidad de pago al fisco, elevando de esta manera la base tributaria.

5.1. ESQUEMA TRIBUTARIO DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO:

Para poder concebir un sistema descentralizado y desconcentrado de la actividad fiscal hay que tomar en cuenta los aspectos siguientes:

5.1.1. NECESIDAD:

Surge como una necesidad el adoptar un esquema tributario descentralizado y desconcentrado elemental, para disponer de un marco de referencia común que permita analizar y comparar los sistemas de recaudación para evaluar las diferencias resultantes y adoptar medidas

adecuadas para viabilizar el sistema tributario dentro del territorio nacional.

5.1.2. OBJETIVOS:

El objetivo primordial consiste en establecer un esquema tributario básico manejable en todas las regiones o localidades de la país, lo que contempla el poder cumplir con los metas y objetivos establecidos por parte del gobierno. El sistema constituirá un instrumento para inducir y facilitar el proceso de modernización tributaria, tanto por el lado de los ingresos como del gasto, y de la actividad fiscal en general.

5.2. METODO TEÓRICO Y PRACTICO.

El esquema tributario planteado es un método de trabajo que participa de un doble carácter, es teórico y práctico:

- Teórico porque su estructura no rige a totalidad actualmente en algún país latinoamericano, sino que únicamente se realizan pequeñas variantes del mismo, como programas pilotos de acondicionamiento y reordenamiento Estatal.
- Práctico, porque todos los elementos que lo integrarán individualmente considerados, tienen vigencia en el territorio nacional. Conviene destacar que esto caracteriza a la posibilidad de realizarlo dado que constituiría un esquema que busca una equidad en

cuanto a tributación y la ejecución del gasto contrastado con la realidad nacional.

5.3. PROCEDIMIENTO:

La aplicación del sistema se realizará mediante un proceso de análisis, comparación y evaluación previa, de los diferentes sistemas tributarios de las regiones latinas; los resultados servirán de base para formular los ajustes a nuestro sistema. El desarrollo de dicho proceso puede sintetizarse de la forma siguiente:

- Analizar el actual sistema de recaudación fiscal nacional y de las economías latinas.
- Adaptarlo a las necesidades propias de la nación, así como a la capacidad, en base a la infraestructura que poseen para su manejo.
- Fortalecer el sistema de auditoría para el correcto manejo de los tributos, para detectar los focos de evasión tributaria y corregir esos desequilibrios.
- Armonizar los componentes del sistema de descentralización y desconcentración en el área fiscal a nivel local, regional o nacional, adoptando los mecanismos que se consideren pertinentes en cada caso.
- La última Etapa de este proceso se constituirá en el manejo de los recursos económicos por parte de los entes de gobierno local, destinados a cubrir sus necesidades.

Al cubrir lo propuesto con anterioridad tienen plena validez los mecanismos propuestos.

5.4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS:

Con el propósito de facilitar la implementación del modelo, es conveniente que el aparato institucional vigente, realice modificaciones administrativas, constituyendo los medios de convertir la intención en una realidad, así mismo el que busquen la manera de adecuar los mecanismos existente a los fines de la integración del mencionado modelo. En efecto, en la medida en que se vayan cumpliendo las etapas del programa, cuya expresión objetiva será la aprobación de leyes, convenios y acuerdos relacionados con la materia, se irán presentando problemas de administración que en mayor o menor grado, condicionará la efectividad del proceso, por lo tanto, aunado a los ajuste en cuanto a legislación tributaria se refiere, es necesario que las administraciones tributarias respectivas adopten normas y procedimientos comunes a fin de asegurar la correcta y uniforme aplicación de los impuestos, a efecto que armonicen y que todo ello repercuta en la consecución de un desarrollo económico sostenible para las regiones y de todo el país.

CAPITULO VI .

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A) CONCLUSIONES:

- 1.- La descentralización como medida e instrumento de política económica, aplicada al área fiscal, permite elevar el poder de acción del ente fiscalizador, lo que repercute en mejorar la captación de recursos y con ello ampliar la base y carga tributaria; debido a que este proceso como medida de política económica, contempla los lineamientos que facilitan el proceso de recaudación.

- 2.- La desconcentración del actuar del gobierno, se constituye en el instrumento idóneo para fortalecer la ejecución del gasto, permitiendo viabilizar de manera eficiente y eficaz, los recursos hacia aquellos sectores sociales en donde no había concurrido, ya sea en el área rural como en la urbana, mediante entes como los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y los Fondos Sociales. coadyuvando a procurar la equidad social, por medio de la redistribución de la riqueza, evitando con ello la formación de polos de desarrollo.

B) RECOMENDACIONES:

- 1.- Empezar un programa de aprobación paulatina del sistema tributario descentralizado, para que este esquema tal como se plantea, sirva de marco de referencia para ejecutar programas de incentivos tributarios, que oportunamente se orienten a un proceso de reformas impositivas a nivel nacional.

- 2.- Fortalecer los mecanismos de ejecución, estudio y análisis, a nivel regional o local, para poner en operación el proceso de modernización del Estado, específicamente en materia de descentralización y desconcentración fiscal, coordinando minuciosamente esfuerzos con todos los sectores económicos y sociales de la nación, constituyéndose en un proyecto de estrategia nacional, lo que significa establecer mecanismos de acción, supervisión y control del mismo; encaminado hacia la consecución del desarrollo económico a nivel local, regional y nacional.

- 3.- Ejercer una adecuada auditoría de los contribuyentes para poder captar mayor cantidad de recursos económicos vía tributación, dado que en la actualidad no se ejerce de manera efectiva como se puede evidenciar por lo recaudado por las administraciones departamentales según series

históricas, lo que pone en evidencia que existen sectores económicos en donde no se lleva a cabo el adecuado control, como por ejemplo el sector transporte.

- 4.- Considerar a las municipalidades como entes de recaudación, y con ello lograr la ampliación de la base y carga tributaria; trasladoles a las mismas determinado porcentaje de lo recaudado. Así como brindarles asesoría administrativa en el manejo de fondos, reforzando los sistemas de auditorías y seguridad por traslado de recursos económicos.

- 5.- Fortalecer el proceso de desconcentración del actuar del gobierno, trasladando del poder de decisión para ejecutar proyectos y disposición de recursos, hacia los entes que están en contacto directo con las necesidades de la población, como lo son los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Los Fondos sociales, y las municipalidades.

A N E X O S

CUADRO No. 15

FIANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL EJERCICIO FISCAL 1996

DECRETO No.	VIGENCIA	MONTO EN MILLONES DE Q.	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	DESTINO DE LOS RECURSOS
31-96	1-06-96	Q.1,300.0	* Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal -ISET- Q. 200.0 millones * Bonos del Tesoro de Emergencia Económica 1996 Q. 1,000.0 millones	* Apoyo a la política monetaria Q. 650.0 millones *Amortización Deuda Pública Q. 650.0 millones
			81.92 %	
68-96	24-09-96	Q.14.2	Saldo de la disponibilidad del Organismo Legislativo, ejercicio Fiscal 1995	Organismo Legislativo ejercicio fiscal 1996
			0.89 %	
85-96	31-10-96	Q.25.0	Recaudación del Impuesto sobre la Renta de las Empresas	Bono Navideño para las clases pasivas del Estado
			1.58 %	
107-96	1-11-96	Q.61.3	Préstamo del Fondo de Inversiones de Venezuela	Infraestructura física y equipo a cargo del Ministerio de la Defensa Nacional
			3.86 %	
107-96	29-11-96	Q.186.4	Prestamos Externos BID Q. 60.4 millones BCIE Q. 126.0 millones	BID - Programa de Modernización Vial BCIE- Construcción de la Autopista Palin-Escuintla
			11.75 %	
OTAL			1586.9 = 100 %	

Fuente: Memoria de Labores - BANGUAT - 1996.

CUADRO No. 16

DEUDA EXTERNA DE GUATEMALA

(Millones de \$ Norte-Americanos)

93

CONCEPTO	MONTO		ESTRUCTURA		VARIACION INTERANUAL	
	1995	1996	1995	1996	ABSOLUTA	RELATIVA %
TOTAL	2,107.1	100.0	2,074.9	100.0	(32.2)	(1.6)
I. Sector Público	1,726.7	81.9	1,751.0	84.4	24.3	1.4
A. Gobierno Central	1,230.7	58.2	1,308.1	63.0	77.4	6.3
B. Entidades Autónomas	454.8	21.6	402.7	19.4	(51.9)	(11.4)
C. Municipalidades	41.4	2.0	40.2	1.9	(1.2)	(2.9)
II. Banco de Guatemala	380.4	18.1	323.9	15.6	(56.5)	(14.9)
a. Líneas de Crédito	57.8	2.7	44.3	2.1	(13.3)	(23.1)
b. Préstamos Directos	111.8	5.3	107.3	5.2	(4.5)	(4.0)
c. Fondo de Inversiones de Venezuela	25.1	1.2	15.2	0.7	(9.9)	(39.4)
d. Banco de México	79.8	3.8	76.2	3.7	3.4	(4.3)
e. Recursos Fondo Centroamericano						
de Estabilidad Monetaria	27.0	1.3	27.0	1.3	0.0	0.0
f. Banca de Estabilización	79.3	3.8	63.9	2.6	(25.4)	(32.0)

Fuente: Memoria de Labores - BANGUAT - 1996.

CUADRO No. 17

EJECUCION PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL

REALIZADO DEL AÑO DE 1990 A 1996

(en miles de quetzales y en porcentaje)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB (miles de Q)	34,316,900	47,302,300	53,985,418	64,243,235	74,669,184	85,016,257	95,613,890
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	3,503,339	4,307,259	573,428	6,734,358	6,832,699	7,827,111	8,733,808
TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS	2,795,875	4,312,715	5,742,657	5,789,877	5,778,851	7,266,865	8,662,700
CARGA TRIBUTARIA en %	6.9	7.3	8.3	7.8	6.87	7.7	7.9
GASTOS TOTALES / PIB	10.2	9.1	10.7	10.5	9.2	9.2	9.1
AHORRO CORRIENTE / PIB	-0.3	1.5	2.9	1.5	0.9	2.1	2.5
DEFICIT / PIB	-2.1	-0.1	-0.1	-1.5	-1.4	-0.7	-0.1
INGRESOS CORRIENTES / PIB	8.1	9.1	10.6	9.1	7.7	8.5	9.1
TOTAL PRESUPUESTO / PIB	11.5	10.9	12.4	12.1	10.3	10.5	10.4
DEUDA PUBLICA / PIB	2.4	3.3	2.7	2.5	2.4	2.3	2.1

Fuente: Elaboracion propia en base a datos, Memoria de Labores BANGUAT.

* La carga tributaria de 1996 excluye el ISET, si se incluye incrementa en un 8.4%

VIII BIBLIOGRAFÍA

- ADLER. JOHN H. Recursos financieros y reales para el desarrollo. CEMLA, edit. Trillas, México 1996.
- ARAZA, CARMEN y ANDERU, JOSÉ MIGUEL. Economía del Desarrollo. Madrid enero de 1998.
- Banco de Guatemala. Estudios Económicos y Memorias de Labores 1986-1996.
- Banco de Guatemala. Revista Banca Central No. 24- Enero/ marzo 1995, año VI- Guatemala C.A..
- BOISER, SERGIO. Desarrollo y Descentralización en América Latina. ONU-CEPAL-ILPES- agosto de 1995.
- CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE. -CIPE- Descentralización, un paso hacia el Desarrollo y la Paz. U.S.A. octubre de 1997.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS - SIECA/CEIE - Políticas Fiscales y Desarrollo. Costa Rica enero de 1988.
- CUADRADO VILLEN A. J. R. Los objetivos de la política económica. Madrid. 1996.
- CURTISS. W. M. La teoría arancelaria. CEES. Guatemala 1980.
- ECHEGARAY, FRANCISCO. "Planificación Regional. Regionalización y Consejos de Desarrollo Urbano y Rural" PNUD/ Vicepresidencia de la República. Informe semestral. Septiembre de 1988. Vol II, pag. 2.
- GANGEMI LELLO. Tratado de Hacienda Pública. Vol 1. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1988.
- GARCÍA ESTRADA, PEDRO. Efectos Económicos de la Descentralización. Guatemala marzo de 1984.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - INAP- Desconcentración y Descentralización Administrativa en Guatemala. Guatemala 1990.
- FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. Ensayos de Política Fiscal. México 1973.
- FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL - FIS - Boletines informativos, No. 1-14. Guatemala 1990-1997.

- HERNANDEZ SAMPERI, ROBERTO. y otros, Metodología de la Investigación. Edit Mc Graw Hill, México, agosto. de 1994.
- JIMENEZ DE CHAG, DILMA. Normas par la elaboración de bibliografía de un trabajo de información. USAC.
- MALTUS BENAVENTE, MANUEL. Finanzas Públicas. edit. Jurídica, Chile. 1984.
- MARQUEZ, SILVIA. Importancia del Proceso de Descentralización del sector público. Guatemala, 1990.
- MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS. Programas y Objetivos Fiscales. 1960-1995. Estudio Fiscal. Dirección de Análisis Fiscal - MFF- Guatemala 1996.
- MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS. Ejecución Presupuestaria Institucional. Tipo de Operación. Sectorial. Regional y Departamental. enero-diciembre 1997.
- MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS. Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Gastos del Estado. Cierre de ejercicio contable 1997.
- MINUGUA ACUERDOS DE PAZ. Julio de 1991- Diciembre de 1996.
- MORGAN SANABRIA, ROLANDO. Apuntes para técnicas de investigación documental. FCE-USAC.
- PAPE, EDGAR. Políticas de Ajuste y Reactivación Económica. Facultad de Ciencias Económicas, USAC, Guatemala 1988.
- PAPE, EDGAR. Modernización del Estado Guatemalteco una propuesta para la posguerra. Guatemala 1996.
- PNUD-INAP. Fortalecimiento, Desconcentración y Descentralización de la Administración Pública. Guatemala 1990.
- Presidencia de la República. Plan de Gobierno. Período 1986-1990.
- Presidencia de la República. Política Económica y Social, Período 1991-1996.
- Presidencia de la República. Informe Presidencial. período Junio 1993-enero 1996.
- Presidencia de la República. Plan de Gobierno. Período 1996- 2000.

- PROECODI- Programa de Apoyo al Desarrollo de la Administración Municipal. Incidencia de la firma de los acuerdos de paz en las municipalidades. Guatemala Marzo de 1998.
- SANCHEZ MONETTY, MANUEL . Principios Tributarios y Fiscalización. Argentina 1988.
- SELDON y PENNANCE. Diccionario de Economía, Ediciones Oikos, 1980.
- RAMÍREZ D. Presentación y difusión del informe de investigación, USAC.
- ROY, RIVERA. Política local y descentralización. FLACSO- Guatemala, octubre de 1992.
- SACHS-LARRAIN. Macroeconomía en la Economía Global . edit. Prentice Hall. 1ra edit. México 1994.
- SAMUELSON, . PAUL A. Economía. edit. Mc-Graw-Hill. 13a edit. México, 1992.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. Revista Presencia. No. 26-28. a 97. Facultad de Ciencias Económicas.
- VAIZAS CANO. MIRLON ORGATHEY, Problemática del Estado Moderno. Madrid. agosto de 1996. Edit. Slarnuz.
- Meléndez Valdez, Madrid España. e-mail: dykinson@ tsai. es. Dukinson S.
- Varios (material fotocopiado).