

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA**



**EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y
RURAL Y LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA**

JULIO ENRIQUE FLORES REYES

GUATEMALA, MAYO DE 2022

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA

**EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y
RURAL Y LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA**

TESIS
PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS

POR

JULIO ENRIQUE FLORES REYES

PREVIO A CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

ECONOMISTA

EN EL GRADO DE

LICENCIADO

Guatemala, mayo de 2022

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA**

Decano	Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Secretario	Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal I	Dr. Byron Giovanni Mejía Victorio
Vocal II	MSC. Haydeé Grajeda Medrano
Vocal III	Vacante
Vocal IV	P.A.E. Olga Daniela Letona Escobar
Vocal V	P.C. Henry Omar López Ramírez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS

Presidente	Lic. Oscar Erasmo Velásquez Rivera
Secretaria	Licda. Gloria Elizabeth Alvarez García
Examinador	Lic. Jorge Guillermo Escobar Paz

Guatemala, 25 de febrero de 2022

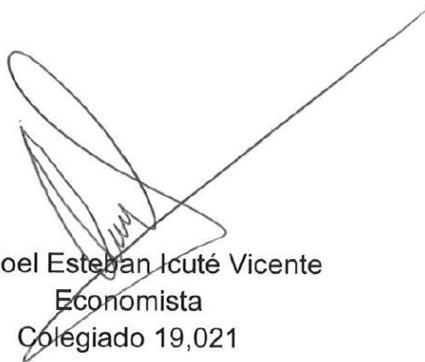
Licenciado
Luis Antonio Suárez Roldán
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.

Respetable señor Decano:

En atención al DICTAMEN ESC. ECONOMÍA 03-2020 emitido por el Director de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, notificado el 3 de marzo de 2020, por medio del cual se me designa como asesor de la tesis titulada: "EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL Y LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA" del estudiante JULIO ENRIQUE FLORES REYES, carné 200815722-2, procedo a emitir el presente dictamen.

Para el efecto, considerando que el trabajo presentado cumple con los requisitos de forma y fondo, que el contenido es técnico y científico, que ha sido elaborado de conformidad con los métodos y técnicas de investigación requeridas, y, que resultará un texto de útil consulta para los interesados en las temáticas de planificación económica, presupuesto nacional y participación ciudadana, procedo a emitir DICTAMEN FAVORABLE; y en consecuencia, me permito recomendar su defensa en el Examen Privado de Tesis correspondiente.

Sin otro particular,



Lic. Joel Esteban Icuté Vicente
Economista
Colegiado 19,021

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONÓMICAS
Edificio "5-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

J.D-TG. No. 0434-2022
Guatemala, 31 de mayo del 2022

Estudiante
JULIO ENRIQUE FLORES REYES
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estudiante:

Para su conocimiento y efectos le transcribo el Punto Cuarto, inciso 4.1, subinciso 4.1.1 del Acta 10-2022, de la sesión celebrada por Junta Directiva el 26 de mayo de 2022, que en su parte conducente dice:

"CUARTO: ASUNTOS ESTUDIANTILES

4.1 Graduaciones

4.1.1 Elaboración y Examen de Tesis

Se tienen a la vista las providencias de las Escuelas de Contaduría Pública y Auditoría y Economía; en las que se informa que los estudiantes que se indican a continuación, aprobaron el Examen de Tesis, por lo que se trasladan las Actas del Jurado Examinador y los expedientes académicos.

ESCUELA DE ECONOMÍA

NOMBRES Y APELLIDOS	REGISTRO ACADÉMICO	TEMA DE TESIS:
JULIO ENRIQUE FLORES REYES	200815722-2	EL SISTEMA DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL Y LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA

...
3º. Manifiestar a los estudiantes que se les fija un plazo de seis meses para su graduación".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO

DEDICATORIA

- A DIOS:** Por darme la vida, llenarla de sentido y permitir con infinita ternura, la realización de mis sueños.
- A LA SANTÍSIMA VIRGEN MARÍA:** Nuestra buena madre, fuente de bondad inagotable, mi gratitud y amor por la inquebrantable intercesión con Dios, recordando siempre que todo es a Jesús por María, y todo a María para Jesús.
- A MIS PADRES:** Fiel modelo de esfuerzo, humanidad y sabiduría. Por el invaluable y desinteresado respaldo otorgado en cada uno de los días de mi vida, muchas gracias.
- A MI ESPOSA:** Por el amor, la motivación y el constante acompañamiento; por compartir mis días, mis anhelos y la vida entera.
- A MIS HERMANOS:** Resguardo de convivencias y confianzas, es un privilegio compartir una misma familia.
- A MIS ABUELOS:** Por el generoso afecto y el ejemplo dado de integridad y dignidad.
- A MI FAMILIA:** Por el auxilio y el cariño manifestado en los momentos de mayor dificultad.

A MIS AMIGOS:

Les agradezco su complicidad en las aventuras de la vida, su solidaridad en los momentos de esfuerzo y su incondicionalidad en las situaciones de apremio. A ustedes mi lealtad y cariño.

A LA FACULTAD
DE CIENCIAS
ECONÓMICAS:

Por permitirme alcanzar la titulación profesional a través de la noble Escuela de Economía.

A LA TRICENTENARIA,
NACIONAL Y
AUTÓNOMA
UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE
GUATEMALA:

Por la sangre de sus mártires, el refugio en sus aulas y el conocimiento impartido. A ella, mi compromiso social en la defensa de la justicia.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	i
1. Marco teórico.....	1
1.1. Definición de planificación pública.....	1
1.2. Definición de participación ciudadana.....	3
1.3. Definición de presupuesto estatal.....	4
1.3.1. Principios del presupuesto estatal.....	6
1.4. Sistema Nacional de Planificación Pública en Guatemala.....	9
1.4.1. Sistema de Planificación Pública en Guatemala según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.....	10
1.5. Antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural...	13
1.6. Distribución territorial y participación ciudadana.....	15
2. Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	17
2.1. Fundamentación legal del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	17
2.1.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	17
2.1.2. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	18
2.1.3. Código Municipal.....	19
2.1.4. Ley General de Descentralización.....	20
2.2. Naturaleza económica de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	20
2.3. Niveles de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	22
2.4. Funcionamiento, integración y atribuciones de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	24
2.4.1. Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural	24
2.4.2. Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural	25
2.4.3. Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural	26

2.4.4. Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural	28
2.4.5. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	29
3. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.....	31
3.1. Naturaleza económica del presupuesto.....	31
3.2. Normas jurídicas que rigen el Presupuesto del Estado.....	32
3.3. Contenido del Presupuesto General del Estado.....	34
3.4. Nociones básicas de la implementación de presupuesto abierto.....	37
3.5. Aspectos generales de la aplicabilidad del presupuesto por resultados...38	
3.6. Proceso práctico de formulación presupuestaria en Guatemala.....	43
3.7. Ejecución presupuestaria y liquidación.....	45
4. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la planificación pública.....	49
4.1. Marco político institucional del vínculo ciudadanía y planificación pública.....	49
4.1.1. Acuerdos de Paz	50
4.1.2. Plan Nacional de Desarrollo: K'atun nuestra Guatemala 2032... 51	
4.1.3. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	56
4.1.4. Prioridades Nacionales de Desarrollo	58
4.2. Reconocimiento formal de la participación ciudadana en la planificación pública y la elaboración del presupuesto público.....	63
4.3. Participación real de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación de políticas públicas.....	66
4.4. Intervención de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como administradores de recursos públicos.....	74
4.5. Representatividad de las priorizaciones ciudadanas dentro de la formulación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.....	78
4.6. Efectos económicos, sociales y políticos.....	87
4.6.1. Efectos económicos.....	87

4.6.2. Efectos sociales	89
4.6.3. Efectos políticos	95
4.7. Evaluación de la hipótesis.....	98
CONCLUSIONES.....	111
RECOMENDACIONES.....	114
BIBLIOGRAFÍA.....	117

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 3.1. Aportes constitucionales dentro del Presupuesto del Estado	36
Tabla 3.2. Etapas del proceso presupuestario.....	47
Tabla 3.3. Actores del proceso presupuestario.....	47
Tabla 4.1. Participación ciudadana dentro del Plan Nacional de Desarrollo....	53
Tabla 4.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible	56
Tabla 4.3. Proyectos vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo 2019.....	61
Tabla 4.4. Proyectos vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo 2020.....	61
Tabla 4.5. Proyectos vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo 2021.....	62
Tabla 4.6. Proceso presupuestario e intervención ciudadana	65
Tabla 4.7. Integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	72
Tabla 4.8. Presupuesto general de egresos del Estado	81
Tabla 4.9. Proyectos de inversión pública	84
Tabla 4.10. Proyectos de inversión pública con ejecución presupuestaria	85
Tabla 4.11. Proyectos de inversión pública por sector 2018	91
Tabla 4.12. Proyectos de inversión pública por sector 2019	92
Tabla 4.13. Proyectos de inversión pública por sector 2020	92
Tabla 4.14. Proyectos de inversión pública por sector 2021	93
Tabla 4.15. Presidencia y coordinación de los Consejos de Desarrollo	97

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.1. Sistema Nacional de Planificación según CEPAL.....	11
Gráfica 2.1. Sistema de Consejos de Desarrollo.....	24
Gráfica 3.1. Relación insumo – producto	40
Gráfica 3.2. Relación insumo – producto y su relación con el Presupuesto por Resultados.....	41
Gráfica 3.3. Partida presupuestaria y su relación con el Presupuesto por Resultados.....	42
Gráfica 4.1. Participación ciudadana en la planificación pública	64
Gráfica 4.2. Representaciones dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.....	98
Gráfica 4.3. Participación de los Consejos de Desarrollo en las políticas públicas de desarrollo	102
Gráfica 4.4. Proyectos asignados a nivel Estado y a los Consejos de Desarrollo	104
Gráfica 4.5. Proyectos solicitados y asignados a los Consejos de Desarrollo	105
Gráfica 4.6. Representatividad de los Consejos de Desarrollo en el presupuesto nacional.....	107

INTRODUCCIÓN

La efectiva gestión pública se encuentra directamente relacionada con el nivel de participación ciudadana que se garantice en el proceso de planificación estatal. Una representatividad poblacional significativa y un rol importante de la ciudadanía en esta fase genera la formulación e implementación de políticas de desarrollo eficaces que responde a la realidad nacional y que satisfacen de manera apropiada las necesidades de la población.

La vía institucionalizada para certificar la intervención ciudadana se ha establecido por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Por medio de sus diversos niveles –nacional, regional, municipal y comunitario– se pretende asegurar la participación de todos los estratos, y, principalmente, el levantamiento de las necesidades y la proposición de soluciones por parte de la población desde lo comunitario hasta su incorporación dentro de la planificación pública nacional.

En tal contexto, se plantea el presente estudio que contiene un análisis de la intervención del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la planificación pública. La administración pública en Guatemala, en el ámbito normativo, se caracteriza por su descentralización, sin embargo, resulta pertinente determinar la situación actual de la participación social por medio de los diferentes niveles Consejos de Desarrollo en el proceso de formulación de las políticas públicas nacionales de desarrollo, así como, el porcentaje de representación que los proyectos priorizados por la población logran dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

En ese orden, se evalúa el papel de planificadores que, desde la perspectiva económica, poseen los Consejos de Desarrollo y las funciones que, en la práctica,

les han sido asignadas dentro de la fase de ejecución dentro de la administración pública.

Para el efecto, la investigación denota un carácter documental, perteneciente a las ciencias sociales, y de forma concreta, a la ciencia económica. Por la naturaleza y el enfoque del estudio, se interrelacionó la aplicación de los métodos analítico, sintético, inductivo y deductivo a partir de la consulta de material bibliográfico generado por autores e instituciones nacionales e internacionales, así como, del examen de informes y reportes especializados en la materia.

La información obtenida y el análisis efectuado se organizan en cuatro apartados capitulares. El primer capítulo desarrolla el marco teórico, incluyendo la conceptualización de planificación pública, participación ciudadana, presupuesto estatal, así como, generalidades respecto al Sistema Nacional de Planificación Pública, los antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y, la vinculación entre la distribución administrativa territorial y la participación ciudadana.

El segundo capítulo comprende el Sistema de Consejos de Desarrollo, su fundamentación legal, su naturaleza económica, los niveles de los Consejos de Desarrollo, y el detalle del funcionamiento, integración y atribuciones de cada una de sus expresiones territoriales.

El tercer capítulo contiene lo relativo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, su naturaleza económica, las normas jurídicas que lo rigen, el contenido del presupuesto estatal, las nociones básicas de la implementación de presupuesto abierto y el presupuesto por resultados, y finalmente, el proceso práctico de formulación, ejecución y liquidación presupuestaria en Guatemala.

Finalmente, el cuarto capítulo se refiere al análisis de la importancia del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la planificación pública. Para tratar el tema central, se explica el marco político institucional del vínculo ciudadanía y planificación pública, el reconocimiento formal de la participación ciudadana en la planificación pública, la representatividad de las priorizaciones ciudadanas dentro del presupuesto público, la participación real de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la generación de políticas públicas, los efectos económicos, sociales y políticos derivados, así como la evaluación de la hipótesis correspondiente.

El resultado presentado constituye un documento técnico que desarrolla criterios económicos que legitiman y justifican la necesaria intervención de los Consejos de Desarrollo como principal medio de participación y representación ciudadana en el planteamiento de políticas públicas, y la consecuente expresión de los proyectos priorizados desde lo comunitario en la formulación presupuestaria.

1. Marco teórico

En el capítulo inicial se desarrollan los conceptos fundamentales que condicionan el adecuado entendimiento del problema analizado y sus implicaciones dentro del ámbito de la planificación pública.

Para el efecto, se determinan aspectos conceptuales referentes a la planificación estatal, participación ciudadana y presupuesto estatal; así como anotaciones generales respecto al sistema de planificación pública en Guatemala, antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo y el enfoque de la distribución territorial relacionada a la participación ciudadana.

1.1. Definición de planificación pública

En términos generales, el conjunto de fases que constituye el proceso de la administración del Estado inicia con la planificación –normalmente por medio del Organismo Ejecutivo–, posteriormente se asume la decisión política –a cargo de los Organismos Legislativo y Ejecutivo–, y, por último, se lleva a cabo la ejecución acompañada de las intervenciones de control y asesoría. Este proceso inicia por los requerimientos y el clamor social y su fin se determina por el logro de la satisfacción de las necesidades poblacionales.

En tal contexto, la planificación constituye el primer paso técnico que desarrolla el Estado a efecto de organizar sus recursos de diversa índole con el objetivo de satisfacer las demandas sociales y proveer las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo humano de la población.

La planificación implica entonces, la etapa primaria dentro de la administración pública que se desarrolla con el objetivo de proponer programas públicos que satisfagan necesidades sociales. En otros términos, la planificación en general, se

referirá a la programación metódicamente organizada de actividades necesarias para obtener un objetivo determinado, que en el caso de la administración pública, radica en la satisfacción de necesidades sociales, a través de la definición de estrategias, procesos o mecanismos aplicables a un espacio geográfico y en un tiempo determinado.

Por otra parte, desde el punto de vista técnico presupuestario, la planificación pública constituye una fase de ordenación de recursos y medios disponibles o por obtener, que dará como resultado el proyecto del presupuesto general del Estado que, a su vez, hará posible el plan de gobierno.

En palabras de la autora Liliana Correia Pires (2014), la planificación pública es el proceso de: "...formulación de planes y proyectos con vista a su ejecución racional y sistemática, en el marco de un sistema orgánico nacional, que permita la coordinación, cooperación, seguimiento y evaluación de las acciones planificadas, de conformidad con el proyecto nacional...". (p.268).

Por último, aunque se concibe el proceso de planificación pública como una actividad sistematizada, técnica y multidisciplinaria, también debe considerarse su naturaleza política que define, en reiteradas ocasiones, la priorización de necesidades a satisfacer.

En ese orden, el catedrático español José Ortiz Díaz (1975) indica que: "...La planificación constituye una materia científica interdisciplinaria, que debe ser considerada desde distintas perspectivas y aspectos: económico, político, jurídico, etc..." (p.31), agregando que: "...La política económica, las ciencias financieras y fiscales, la sociología, la estadística, las ciencias administrativas necesitan ser armónicamente integradas, para hacer frente con coherencia y racionalidad a los procesos de programación económica y social..." (p.31); por lo cual, al hacer

referencia a la planificación pública o estatal debe abordarse con un enfoque integral para su adecuado entendimiento.

Al respecto, el precitado autor José Ortiz Díaz (1975) complementa que la planificación supone una filosofía y una orientación política y social, constituyendo un instrumento para alcanzar unos objetivos y al servicio de unos fines; al respecto determina que: "...A pesar de los intentos de despolitizar la planificación con argumentos y significados técnicos, conlleva una intencionalidad, un contenido y unas repercusiones políticas de primera magnitud...". (p.31).

1.2. Definición de participación ciudadana

En una acepción amplia, por participación ciudadana debe comprenderse la intervención de los miembros de una colectividad en la toma de decisiones comunes, en su ejecución, o bien, en la auditoría social de su realización. Bajo esa concepción, la participación es necesariamente uno de los rasgos característicos y fundamentales de la democracia como forma y método de gobierno.

Históricamente, desde la antigua Grecia se describía la importancia de la participación ciudadana como empoderamiento de la vida política de la ciudad. El autor George Sabine (2006) expone que: "...teniendo presente sin duda la práctica de Atenas (...) lo que hay que hacer resaltar es que, para un griego, la ciudadanía significaba siempre esa participación, cualquiera que fuese su grado...". (p.30)

En ese sentido, el autor Sánchez Ramos (2009) explica que: "...la participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir..." (p.90), o bien, en términos del escritor Mario Constantino (2009) por participación ciudadana se entiende aquel: "...proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político..."

(p.509), especificando que puede manifestarse por diferentes modalidades: "...movimiento social o de organización de interés; (...) militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votados..." (p.509).

Por último, resulta relevante indicar que, en relación al tema presupuesto y participación ciudadana, los autores Ramos Muñoz y Sosa Velásquez (2010) manifiestan que conforme a la normativa, el proceso de elaboración del presupuesto público constituye en sí un: "...ejercicio de planificación participativa, en la medida que es en primera instancia la población organizada desde los COCODE, la que identifica, prioriza y hace la propuesta de los proyectos que necesita para el logro del desarrollo de sus comunidades..." (p.30).

1.3. Definición de presupuesto estatal

En la idea más extensiva, el concepto de presupuesto hace referencia a una estimación anticipada respecto a los ingresos y egresos que se espera generar en un plazo determinado.

A nivel estatal, la realización del presupuesto mediante la proyección de ingresos y egresos constituye un instrumento de planificación que permite definir los costos y el financiamiento para alcanzar los objetivos establecidos, idealmente, según las necesidades identificadas y priorizadas en las comunidades.

Al respecto, de conformidad con el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala: "...El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar...", puntualizando que: "...La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común

indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos...”, y agregando finalmente que: “...El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos...”.

En ese orden, según el Ministerio de Finanzas Públicas (2008) el presupuesto es el: “...límite de gastos que una entidad puede realizar durante un año, de acuerdo a los ingresos que espera recibir y debe ser la expresión financiera de programas y proyectos que ejecutará para alcanzar los objetivos del plan de gobierno...” (p.8).

Por su parte, el autor Pérez Royo (2012) considera que el presupuesto estatal es el acto a través del cual el Congreso establece: “...la cifra máxima que la Administración está autorizada a gastar durante el ejercicio, desglosada convenientemente en cada una de las diferentes atenciones o líneas de gasto y acompañada de la previsión de los ingresos que se espera obtener...” (p.355).

En complemento, la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas (2013) indica que la organización administrativa del sector público en Guatemala reconoce: “...varias instituciones con relativa independencia entre sí, con funciones precisas (...). Esto conlleva a que cada una tenga su propio presupuesto anual de ingresos y egresos, y el conjunto de estos presupuestos conforman el Presupuesto del Sector Público...” (p.19).

Por lo tanto, en vinculación a la presente investigación, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado también debe concebirse como el importante instrumento de planificación pública que traduce en costos y fuentes de financiamiento, los planes, proyectos y programas que las diversas entidades públicas tienen dispuestas ejecutar en un periodo determinado, con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales previamente establecidas y priorizadas por la población.

1.3.1. Principios del presupuesto estatal

Los principios presupuestarios son el conjunto de reglas y parámetros que orientan la actividad presupuestaria y afectan a las distintas fases del ciclo presupuestario, esto es, a la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, con la finalidad de garantizar un adecuado manejo de los recursos públicos.

Dentro de los referidos principios, se encuentra la **universalidad** que implica, según la autora Corcuera Torres (2012) que el presupuesto debe: "...recoger la totalidad de los ingresos y gastos del Estado o del ente público de que se trate..." (p.7), por lo que obliga a las entidades a que todos los gastos e ingresos estén reflejados en el presupuesto de forma explícita; lo cual, también se relaciona con el principio de **unidad presupuestaria** que requiere la existencia de un único presupuesto para todo el sector público estatal.

Asimismo, debe considerarse el presupuesto de **temporalidad o anualidad**, lo cual en términos expuestos por la escritora financiera Peris García (2011): "...Exige que el presupuesto se apruebe y ejecute para un período de tiempo determinado, generalmente, los presupuestos tienen carácter anual..." (p.11).

En estrecha relación a lo establecido anteriormente, se establece el principio de **anticipación** cuya aplicación significa que el presupuesto estatal debe estar aprobado con suficiente anterioridad a que comience el ejercicio presupuestario en el que se ejecutan.

Por otra parte, se establece el principio de **legalidad**, que en palabras del doctor Ricardo Madrigal (2013): "...consiste en que el presupuesto establece como autorización limitativa, la legalidad de los gastos públicos, de tal suerte que la Administración puede disponer de los fondos únicamente en la forma y medida contemplados en la correspondiente norma presupuestaria..." (p.5); lo cual se

complementa con el principio de **veracidad** que determina que al calcular los ingresos únicamente sean consignadas aquellas sumas que realmente el Estado espera percibir y en consecuencia, se establezca con la mayor exactitud posible lo relativo a los gastos públicos.

Adicionalmente, debe hacerse referencia al principio de **programación presupuestaria**, que en palabras del referido autor Madrigal (2013) implica: "...asignar los recursos a programas y gastos concretos, contrario a la improvisación. (...) los gastos autorizados deben responder a un objetivo y meta concreta..." (p.53), agregando que: "...Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo..." (p.53). En correspondencia a lo anterior, el principio de **especialización** dispone que los gastos no se pueden autorizar globalmente, ya que los mismos deben de ser detallados en el mismo presupuesto y deben quedar plenamente identificados.

En otros aspectos, la autora Corcuera Torres (2012) agrega el principio de **equilibrio presupuestario** indicando que: "...los gastos presupuestados deben estar financiados en su totalidad por los ingresos públicos ordinarios previstos, sin que puedan elaborarse o aprobarse presupuestos con déficit inicial..." (p.24), asimismo, el principio de **estabilidad presupuestaria**, en virtud que se puede exigir el: "...equilibrio financiero del presupuesto pero también el superávit y, además, esta exigencia no se restringe a las fases de elaboración y aprobación del presupuesto, sino que se extiende también a las fases de ejecución y a la posterior liquidación..." (p.25).

De igual manera, dentro de los principios presupuestarios se encuentra el principio de **neutralidad impositiva**, según el cual la intervención económica del Estado no debe interferir en la actividad económica de los particulares, mejorando o

perjudicando; es decir que los impuestos deben tener un comportamiento neutral respecto al funcionamiento del mercado y sólo deben servir para recaudar y no para alterar las conductas de los particulares; el cual se complementa con el principio de **limitación y racionalidad del gasto público** que determina que las erogaciones públicas deben restringirse al cumplimiento estricto de sus atribuciones y obligaciones, orientando el gasto en la medida de lo posible a la inversión y no simplemente al gasto de funcionamiento.

En otro ámbito, respecto a la fiscalización del presupuesto estatal se reconocen diversos principios aplicables. Dentro de estos, el principio de **publicidad** es explicado por el precitado doctor Ricardo Madrigal (2013) indicando que el: "...presupuesto deba ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles. La publicidad es base esencial del gobierno republicano y una de sus notas características como forma particular de organización de la autoridad dentro del Estado..." (p.50); de igual forma, el principio de **transparencia** determina que el presupuesto deberá elaborarse, ejecutarse y ser objeto de una rendición de cuentas con arreglo a la posibilidad de ejercer verificación desde la aprobación hasta su liquidación; y por último, el principio de **control** conlleva la viabilidad de comprobación por parte de los órganos técnicos correspondientes si la ejecución del presupuesto se ha ajustado en realidad a lo dispuesto en la aprobación correspondiente, caso contrario, se faculta la deducción de responsabilidades a los sujetos garantes.

La aplicabilidad de los principios indicados en Guatemala se fundamenta, entre otros, en el artículo 237 de Constitución Política que establece que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es: "...aprobado para cada ejercicio fiscal (...) Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos (...) su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos..."; en los artículos 101, 112, 126, 127, 135 del Código Municipal que

describen los principios de unidad, equilibrio, publicidad y legalidad en el proceso presupuestario local; y en el artículo 11 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto que indica: "...Son principios presupuestarios los de anualidad, unidad, equilibrio, programación y publicidad...", por lo cual se requiere que el presupuesto público corresponda a un ejercicio fiscal, que reúna la totalidad de recursos y gastos estimados, sea estructurado de manera programática y adquiera carácter público".

1.4. Sistema Nacional de Planificación Pública en Guatemala

En Guatemala, para coordinar la actividad de programación multisectorial, se instaura la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia como entidad rectora que orienta y acompaña a las diversas dependencias del sector público en los procesos de planificación y formulación de políticas públicas.

De manera específica, la coordinación se realiza por medio del Sistema Nacional de Planificación, el cual, según la propia Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2012) es un: "...proceso de interacción entre el Estado y la sociedad, que se desarrolla dentro de un espacio geográfico determinado (municipio, departamento, región y nación) (...) tiene como fin último la territorialización de la política pública y la orientación de la inversión..." (p.5), configurando con ello: "...un sólo proceso que persigue objetivos comunes, articula los componentes estratégico (el qué hacer) y el territorial (el dónde hacer), estableciendo a través de quiénes (actores y sectores) se ejecutarán las prioridades..." (p.5).

Asimismo, este ente rector adiciona que debe comprenderse también como la: "...articulación de los procesos de planificación institucional/sectorial en todos sus niveles; incorporando orientaciones de ordenamiento territorial...". (p.6), el cual se lleva a cabo dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como

el espacio idóneo para articular al Organismo Ejecutivo con otros actores públicos, así como actores de la sociedad civil, iniciativa privada y cooperación internacional.

En ese orden, previo a consolidarse la planificación a nivel nacional, teniendo en cuenta la relación entre el territorio, la intervención de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y, la orientación brindada por las entidades especializadas en planificación pública, surgen el Plan de Desarrollo Municipal como un instrumento ordenado en donde se prioriza la problemática del municipio y la inversión local; el Plan de Desarrollo Departamental como la visión estratégica de desarrollo del departamento; y el Plan de Desarrollo Regional como una serie de intervenciones estratégicas para lograr la coordinación desde las diferentes instancias del Estado y las municipalidades.

En síntesis, el Sistema Nacional de Planificación incorpora la coordinación multisectorial entre Estado y sociedad a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y que, en consideración de la división territorial del país, orienta la inversión y las políticas de Estado en planes, proyectos y programas públicos viables para la satisfacción de las necesidades de las comunidades, según los requerimientos específicos de cada circunscripción.

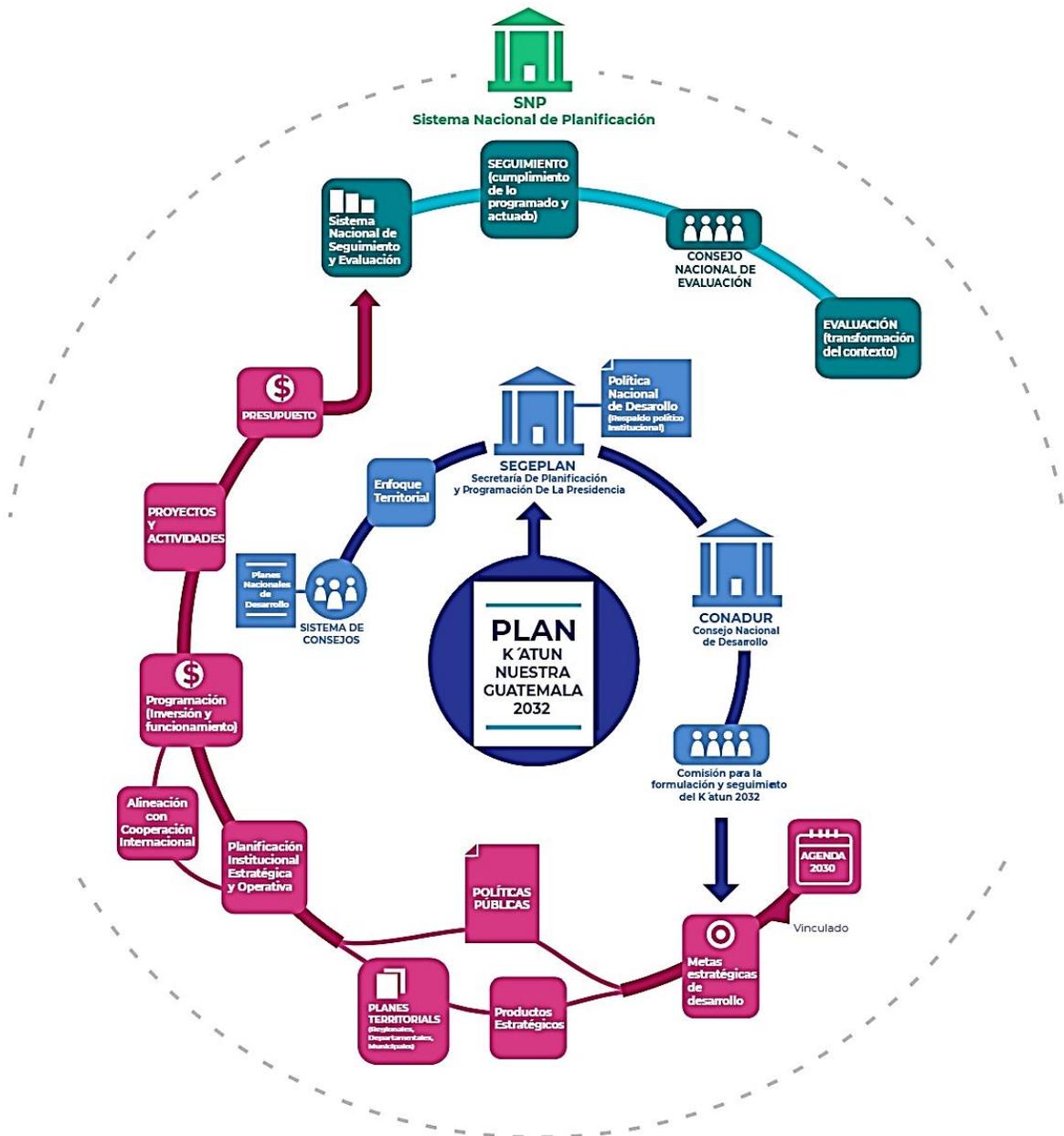
1.4.1. Sistema de Planificación Pública en Guatemala según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe es una de las cinco comisiones regionales de la Organización de las Naciones y se enfoca en promover el estudio y desarrollo económico y social del área.

Respecto a Guatemala, esta Comisión (2017) ha analizado la dinámica del Sistema de Planificación Pública en Guatemala indicando que se desarrolla en las siguientes etapas: "...Formulación, implementación, monitoreo y evaluación..."

(p.1) y se caracteriza principalmente por su: “...vinculación con la planificación sectorial y vinculación con la planificación territorial...” (p.2); detallando su funcionamiento en la siguiente gráfica:

Gráfica 1.1. Sistema Nacional de Planificación según CEPAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2017)

En relación a la **formulación**, explica que la Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia se encarga de asistir y promover la planificación nacional en conjunto con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural como entidad que tiene a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como las de ordenamiento territorial. Adicionalmente, dentro del referido Consejo, se instaura la Comisión de Formulación y Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo: K'atun, nuestra Guatemala 2032 que diseña y desarrolla un proceso técnico e incluyente para el desarrollo de la planificación estatal.

En la **implementación**, la Secretaría de Planificación y de Programación de la Presidencia con el Consejo de Desarrollo que corresponda según el ámbito territorial –nacional, regional, departamental, municipal o comunitario– verifican la ejecución de las distintas políticas de desarrollo. En ese sentido, los Consejos de Desarrollo cumplen las funciones de reunir las necesidades de la población para su inclusión en la planificación de desarrollo, y, además, dan seguimiento a las políticas, planes y programas presupuestarios según el plan de desarrollo que se encuentre en vigencia.

Finalmente, se indica que la fase de **monitoreo y evaluación** del Plan Nacional de Desarrollo es responsabilidad asignada principalmente al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tal y como lo establece el artículo 6 literal f) de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que señala: "...dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables...". Adicionalmente, según el estrato territorial y el alcance de las demás políticas públicas de desarrollo, los distintos niveles de Consejos de Desarrollo coadyuvan en el monitoreo y evaluación de cada instrumento de planificación implementado.

Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe destaca la relación de la planificación estatal materializada en un Plan Nacional de Desarrollo con los sectores de la administración pública y con el aspecto territorial.

En cuanto a la **vinculación con la planificación sectorial**, indica que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia orienta y coordina los procesos de políticas públicas sectoriales y: "...para sumar esfuerzo en esta coordinación, el Sistema Nacional de Planificación se encarga de interrelacionar al Sistema de Consejos con los diferentes organismos gubernamentales, en los procesos de planificación sectorial e institucional..." (p.3). Adicionalmente, en correspondencia a la **vinculación con la planificación territorial**, manifiesta que el Sistema Nacional de Planificación de Guatemala: "...prevé un trabajo coordinado a través de los consejos de los distintos niveles territoriales, para llevar adelante los procesos de planificación en todos los territorios del país..." (p.3), caracterizándose por obedecer a: "...lógicas diferenciadas, según escalas territoriales que permiten establecer sinergias entre los procesos, niveles y ciclos de planificación del desarrollo..." (p.3).

1.5. Antecedentes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Históricamente, Guatemala se ha caracterizado por un sistema de administración pública centralizado dependiente del Organismo Ejecutivo, de tal manera que los proyectos públicos dependen directamente de la voluntad política del gobierno en turno. Sin embargo, a partir del periodo revolucionario iniciado en 1944 se dieron los inicios de la descentralización del Estado, la autonomía de determinadas entidades como el seguro social y la Universidad pública, y la organización democrática de los gobiernos municipales.

Posteriormente, a partir de la contrarrevolución y el nuevo sistema constitucional de 1965, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) se:

“...cambió el modelo que tenía al Estado como principal promotor del desarrollo por otro en el que los agentes privados, la empresa y la iniciativa individual –la sociedad civil entendida en sentido liberal– se convierten en los principales protagonistas...” (p.440).

Luego, a partir de 1985 en el texto constitucional se fija el aporte financiero obligatorio a las municipalidades, la descentralización económica y administrativa para lograr el desarrollo regional del país, la regionalización con criterios económicos, sociales y culturales, la descentralización del sistema educativo y la participación comunitaria en los servicios de salud pública. En 1987 se emitió la Ley Preliminar de Regionalización y la Ley de Consejos de Desarrollo en la cual se regulaba el Sistema de Consejos de Desarrollo integrado por cinco niveles: nacional, regionales, departamentales, municipales y locales, aunque estos últimos fueron declarados inconstitucionales por la Corte de Constitucionalidad por medio de los expedientes acumulados 282-87 y 285-87.

La autora Godoy Orellana (2007) expresa que: “...algunos partidos políticos y organizaciones sindicales se negaron a acreditar representantes ante el Sistema de Consejos de Desarrollo debido a la desconfianza inicial hacia el presunto propósito de la administración demócrata cristiana de perpetuarse en el poder...” (p.48), además se presentaron problemas: “...económicos: el aumento de la inflación; de carácter político: dos golpes de Estado frustrados; sociales: huelga tributaria empresarial en 1988 y primordialmente la falta de interés y voluntad política del gobierno de Serrano Elías...” (p.48), lo cual desencadenó, junto con los aspectos legales de inconstitucionalidad, en un fracaso la primera instauración de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Finalmente, por medio de la adecuación normativa y el valioso trabajo de campo realizado en la difusión y socialización del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se logró poner en funcionamiento a partir del año 2002 por medio

de la promulgación del Decreto 11-2002 del Congreso de la República, que contiene la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

1.6. Distribución territorial y participación ciudadana

De acuerdo con el autor Campos Aguilar (2010), en el proceso de planificación pública: "... es indispensable la representación de todos los actores sociales, en la toma de las decisiones para la realización de obras y proyectos, pues de esa cuenta el accionar ciudadano será plenamente legítimo..." (p.13); para ello, deben acatarse las priorizaciones ciudadanas desde la fase de formulación de políticas públicas hasta la ejecución de los planes, proyectos y programas que forman parte de la planificación estatal.

Por tal motivo, como se ha hecho referencia previa, el Sistema Nacional de Planificación es la articulación de los procesos de planificación en las distintas escalas territoriales, involucrando directamente al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el gobierno y el sector privado.

En tal contexto, la distribución territorial y participación ciudadana se materializa en el reconocimiento de los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, a través de los cuales la población local puede intervenir en los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a nivel de diversas comunidades de un mismo municipio por medio de los Consejos Municipales de Desarrollo, de forma conjunta entre los municipios de un mismo departamento en los Consejos Departamentales de Desarrollo, entre departamentos de una misma región por medio de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, y a través del nivel más general mediante la intervención directa o de sus representantes ante el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

En sí, de forma ideal, los procesos de planificación deben tomar como base la territorialización de las políticas públicas y la coordinación de las instituciones en los distintos niveles de gestión: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, logrando mediante elementos técnicos la coherencia y viabilidad de las propuestas realizadas localmente.

2. Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

En el presente apartado se aborda el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como elemento sustancial en el proceso de planificación pública y que constituye el medio reconocido para vincular directamente a la población en el proceso de formulación de planes y políticas de Estado.

Al respecto, se describe la fundamentación legal del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, su naturaleza económica, los niveles de los Consejos de Desarrollo, y por último, su funcionamiento y atribuciones de conformidad con las disposiciones aplicables.

2.1. Fundamentación legal del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Dentro del sistema jurídico guatemalteco, las competencias y el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se encuentran reguladas en normas de diversa categoría.

2.1.1. Constitución Política de la República de Guatemala

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tiene fundamento en el título V –estructura y organización del Estado– capítulo II –régimen administrativo– de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Específicamente, en el artículo 225 se reconoce la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, cuya coordinación corresponde al presidente de la República, y: “...tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”, adicionalmente, en el artículo 226 se indica que: “Las regiones que conforme a la ley se establezcan,

contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural presidido por un representante del Presidente de la República...”; por su parte en el artículo 228 se regula: “En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador, estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento”.

Incluso, se reconoce el aporte financiero del Gobierno Central al Sistema de Consejos de Desarrollo, al estipularse en el artículo 229 que: “Los consejos regionales y departamentales, deberán recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del Gobierno Central.”.

2.1.2. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

La normativa principal y específica de la materia, se encuentra desarrollada en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República.

En cuanto a la naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se establece en el artículo 1 que: “...es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garifuna y la no indígena (...) tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”, circunscribiendo su principal campo de acción a la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo.

En su artículo 2 identifica como principios del Sistema de Consejos de Desarrollo: el respecto a las culturas de los diferentes pueblos, el fomento de las relaciones interculturales, la eficiencia en la administración pública, la promoción de la democracia participativa entre todos los pueblos, la conservación ambiental y la equidad de género, entre otros; por su parte, en el artículo 3 concreta su objetivo

indicando que: "...es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada...".

Adicionalmente, esta normativa contiene disposiciones respecto al funcionamiento, atribuciones e integración de los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que serán tratadas posteriormente.

2.1.3. Código Municipal

El Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República reconoce el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, e incluso en el artículo 35 le asigna al Concejo Municipal la atribución de organizar: "...el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo...".

En cuanto a la participación directa de los Consejos de Desarrollo en la función de consulta y fiscalización, se regula en el artículo 38 indica que: "...Cuando la importancia del tema lo amerite, el Concejo Municipal podrá consultar la opinión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, a través de sus representantes autorizados....", de igual manera, en el artículo 117 puntualiza que: "...los Concejos Municipales que utilicen préstamos internos o externos, deberán informar a la población, a través de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los medios de comunicación disponibles, sobre el destino y la ejecución de los recursos...".

2.1.4. Ley General de Descentralización

Finalmente, en la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República, se dispone en su sección considerativa que la concentración en el Organismo Ejecutivo de la formulación y ejecución de las políticas públicas: "...impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad...", por lo que se estima necesario adoptar medidas para descentralizar la actuación estatal.

En la misma sección, en consonancia con las atribuciones que le competen a los Consejos de Desarrollo, desarrolla que: "...la descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del Gobierno Central hacia entes autónomos caracterizados, por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades...", esto genera la creación de nuevos espacios de participación, así como la delegación de competencias para implementar políticas públicas.

2.2. Naturaleza económica de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

La doctrina mayoritaria concuerda en considerar que la naturaleza económica de los órganos de la administración pública se circunscribe a clasificarlos, según la actividad que desarrollen –criterio material o competencial–, como entes de planificación, ejecución, asesoría o control, cuya diferenciación entre sí radica en el tipo de actividades que desarrollan y para las cuales fueron especialmente determinados.

Los órganos de planificación económica son aquellos que establecen técnicamente los alcances, las actividades y los recursos que se requieren para alcanzar los objetivos propuestos en un tiempo determinado; por su parte, los

órganos de ejecución, en el ámbito económico, son aquellos que intervienen en la etapa donde se realiza el desarrollo de los proyectos, la obra física o la implementación de las actividades planificadas conllevando la erogación de los recursos previamente asignados.

Los órganos de asesoría son aquellas unidades que tienen funciones de orientación o consulta asociadas a aspectos especializados y concretos dentro del procedimiento de la administración pública; y por último, los órganos de control –también identificados como órganos de fiscalización o seguimiento–, son aquellos que realizan el monitoreo de la ejecución de planes y proyectos para identificar deficiencias y orientar su corrección, garantizando la calidad y eficiencia del gasto público.

En tal contexto, resulta pertinente establecer la categorización bajo la cual han sido concebidos técnicamente y creados los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en sus diversos niveles.

Al respecto, debe iniciarse puntualizando que su concepción dentro de la estructura orgánica del Estado de Guatemala parte de ser un órgano únicamente de planificación. Este extremo queda acreditado de forma clara en el referido artículo 225 constitucional, en el cual se expresa que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural tendrá a su cargo: “...la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial...”.

Esto se afirma con el mismo énfasis por la Asamblea Nacional Constituyente (1985), específicamente por el representante Carpio Nicolle, en la discusión previa a la aprobación del precitado artículo, al expresar que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es un: “...organismo político que aglutina al sector público, sector privado y, en general, a aquellas organizaciones interesadas en el

campo del desarrollo y coordinadas por el Ejecutivo, para dictar las políticas de desarrollo urbano y rural y de organización territorial...”. (p.57)

Además, puntualiza que por medio de su incorporación se lleva: “...profesionalidad el desarrollo, a las regiones hasta ahora abandonadas en el país. Por eso, es importante cuando hablamos de la función del Consejo de Desarrollo, que formulará las políticas de desarrollo del país...” (p.57)

Sin embargo, tal como se expondrá en el último capítulo, existe confusión de su naturaleza económica y las funciones que debería desarrollar el Sistemas de Consejos de Desarrollo, ya que, siendo un órgano eminentemente planificador, en otras disposiciones normativas de menor jerarquía y principalmente en la práctica, se le han atribuido funciones de administración del presupuesto público, las cuales pudieran derivar erróneamente en actividades de ejecución por parte de estos órganos.

A pesar de ello, desde la perspectiva técnica y económica, se debe establecer que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural constituyen órganos de planificación, y, en consecuencia, su competencia debería circunscribirse a ser el vínculo entre población y gobierno en la generación de las políticas de desarrollo. Con esta delimitación se impide desvirtuar los motivos de su creación y se evita la duplicidad de funciones respecto a los órganos de ejecución de la administración pública – como los ministerios y las municipalidades–.

2.3. Niveles de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, según los autores Ramos Muñoz y Sosa Velásquez (2010) constituye un espacio de organización interinstitucional articulado en diferentes niveles para: “...la planificación coordinada, entre el sector público y la sociedad civil, de la administración pública,

a partir del diagnóstico, priorización y diseño de políticas de desarrollo y programas presupuestarios, desde las comunidades hasta el nivel nacional...” (p.18).

Al respecto, en el artículo 4 la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, el Sistema de Consejos de Desarrollo, en sus múltiples niveles se integra de la siguiente manera:

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

De conformidad con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (2021), para 2021 estaban conformados a nivel nacional: “...aproximadamente 12 mil 500 Consejos Comunitarios de Desarrollo, 340 Consejos Municipales de Desarrollo, 20 Consejos Departamentales de Desarrollo, 8 Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural...” (p.36). Debe tenerse en consideración que los departamentos de Guatemala y Petén, por conformar directamente carecen de Consejo Departamental de Desarrollo.

En ese orden, el Sistema de Consejos de Desarrollo funciona de manera estratificada de conformidad con la estructura administrativa del Estado, iniciando desde la organización local hasta llegar al ámbito territorial más amplio, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 2.1. Sistema de Consejos de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia

2.4. Funcionamiento, integración y atribuciones de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

A efecto de seguir con la estructura lógica del Sistema de Consejos de Desarrollo, a continuación se detalla el funcionamiento, integración y atribuciones de cada nivel que lo conforma.

2.4.1. Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural

De conformidad con lo dispuesto los artículos 13 al 17 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el sistema se fundamenta inicialmente en los Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODES), los cuales son unidades básicas

de participación, en los que la comunidad identifica y prioriza proyectos, planes y programas que benefician a la población.

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo se integran por una Asamblea Comunitaria, conformada por los residentes en una misma comunidad; y, el Órgano de Coordinación, constituido de acuerdo a sus propios principios.

Asimismo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, en los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo. Su Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio.

Dentro de sus funciones principales destaca la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio; y el seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento.

2.4.2. Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural

En atención a lo regulado en los artículos 11 y 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se institucionalizan los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) cuya función radica en articular las necesidades, problemas y soluciones frente a las comunidades y sus organizaciones civiles y privadas.

Los Consejos Municipales de Desarrollo se integran por el alcalde municipal, quien lo coordina; los síndicos y concejales que determine la corporación municipal; los representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, hasta un número de veinte (20), designados por los coordinadores de los Consejos Comunitarios de Desarrollo; los representantes de las entidades públicas con presencia en la localidad; y los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

Dentro de sus atribuciones destacan el promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio; así como garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento.

2.4.3. Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural

En los artículos 9 y 10 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se reconocen los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES) como nivel intermedio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Los Consejos Departamentales de Desarrollo se integran por el Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina; los alcaldes municipales del departamento; el jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario; un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo; un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habiten en el departamento; un representante de las cooperativas que operen en el departamento; un representante de las asociaciones de propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en el departamento, de los sectores

de la manufactura y los servicios; un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en el departamento; dos representantes de las organizaciones campesinas que operen en el departamento; un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en el departamento; un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en el departamento; una representante de las organizaciones de mujeres que operen en el departamento; un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; un representante de las universidades privadas que operen en el departamento; y, los secretarios generales departamentales de los partidos políticos con representación en el Organismo Legislativo, quienes participarán con voz.

Tienen la esencial atribución de conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública; y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre los municipios, con base en las propuestas de los consejos municipales de desarrollo.

2.4.4. Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural

Los artículos 7 y 8 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establecen los Consejos Regionales de Desarrollo (COREDE) dentro de los niveles superiores del Sistema de Consejos.

Los Consejos Regionales de Desarrollo se integran por el Coordinador de la Región, quien lo preside y coordina, nombrado por el Presidente de la República; un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos que conforman la región; el Gobernador de cada uno de los departamentos que conforman la región; el Jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario; un representante de cada una de las entidades públicas que designe el Organismo Ejecutivo; un representante de cada uno de los pueblos indígenas que habitan en la región; un representante de las organizaciones cooperativas que operen en la región; un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas que operen en la región, de los sectores de la manufactura y los servicios; un representante de las organizaciones campesinas que operen en la región; un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales que operen en la región; un representante de las organizaciones de trabajadores que operen en la región; un representante de las Organizaciones Guatemaltecas no Gubernamentales de desarrollo, que operen en la región; dos representantes de las organizaciones de mujeres que operen en la región; un representante de la Secretaria Presidencial de la Mujer; un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y un representante de las universidades privadas que operen en la región.

Entre sus principales funciones, se establece el formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamentales y enviarlos al Consejo Nacional para su

incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación; así como conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto de presupuesto general del Estado.

2.4.5. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

En el nivel más alto del sistema, se dispone en los artículos 5 y 6 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR).

El nivel nacional de los Consejos de Desarrollo está integrado por el Presidente de la República, quien lo coordina; un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones; el Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe; el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario; el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural; cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xínca y uno del garífuna; un representante de las organizaciones cooperativas; un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios; dos representantes de las organizaciones campesinas; un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales; un representante de las organizaciones de trabajadores; un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo; dos representantes de las organizaciones de mujeres; un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer; un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y, un representante de las universidades privadas del país.

En cumplimiento de sus funciones de planificación asignadas a nivel constitucional, le son asignadas, entre otras funciones, el formular las políticas,

planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación; y proponer a la Presidencia de la República, la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo.

3. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

El Presupuesto General del Estado se concibe fundamentalmente como el instrumento público que materializa las proyecciones en las asignaciones de ingresos y gastos que realiza el Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas. En secuencia lógica con lo descrito en capítulos anteriores, el Presupuesto General del Estado debe reflejar los planes, proyectos y programas indicados por la población dentro del proceso de planificación pública.

Con el objeto de profundizar la comprensión de la dinámica presupuestaria nacional, a continuación, se precisa la naturaleza del presupuesto, las normas jurídicas que lo rigen, el contenido del Presupuesto General del Estado, las nociones básicas de la implementación de presupuesto abierto, los aspectos generales de la aplicabilidad del presupuesto por resultados, el proceso práctico de formulación presupuestaria en Guatemala, y finalmente, la ejecución presupuestaria y su liquidación.

3.1. Naturaleza económica del presupuesto

De conformidad con la profesora Gago Rodríguez (2014) un presupuesto es: "...una previsión económica de sucesos futuros cuantificada. (...) La primera función del presupuesto es servir como herramienta de planificación y coordinación de las actividades pero también desempeña una función de evaluación y motivación de las diferentes unidades..." (p.1).

Al respecto, las autoras Ivette Flores y Ruth Flores (2011) adicionan que el presupuesto público es un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica, dado que: "...muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. El presupuesto muestra la forma de cómo el gobierno extrae recursos a la

sociedad, y cómo los redistribuye...” (p.1) y con ello se revelan las preferencias y prioridades a observarse durante el ejercicio fiscal. De igual manera, destacan la trascendencia que ostenta el presupuesto en la planificación y programación pública, indicando que: “...un buen esquema de programación presupuestaria supone la capacidad de explicitar, discutir y acordar las prioridades a nivel del gobierno como tal, es decir trascendiendo las prioridades sectoriales y definiendo las prioridades del gobierno en su conjunto...” (p.5).

En conclusión, desde la perspectiva económica se debe considerar que la naturaleza del presupuesto de Estado constituye fundamentalmente en ser un eficaz instrumento de planificación, por cuanto manifiesta de manera contable las asignaciones que realiza el gobierno a efecto de satisfacer las necesidades sociales, según las priorizaciones realizadas. En palabras de los analistas económicos Faroni, da Silva y Ferreira, el presupuesto público, además de permitir que el gobierno estime los ingresos que va a recaudar y fije los gastos que pretende realizar durante un año determinado: “...es un instrumento de planificación, mediante el cual se analizan y clasifican, en función de la prioridad y desde un punto de vista económico, las políticas sectoriales integradas en el plan de acción del gobierno...” (p.84).

3.2. Normas jurídicas que rigen el Presupuesto del Estado

Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es una ley que debe ser aprobada de forma anual por el Congreso de la República de Guatemala. Dado su carácter legislativo, se encuentra supeditada a una estructura normativa que otorga validez formal y material a su contenido.

Inicialmente, se rige por la **Constitución Política de la República de Guatemala** que contiene lineamientos generales y principios aplicables al proceso presupuestario (artículos 171, 183, 237 y 241, entre otros)

El presupuesto estatal también se regula en leyes denominadas ordinarias que son disposiciones normativas emanadas por el Congreso de la República. En tal contexto, la **Ley Orgánica del Presupuesto**, Decreto 101-97 del Congreso de la República, de forma conjunta con su reglamento, establecen normas generales aplicables a todos los presupuestos anuales, así como regulaciones técnicas referidas a la contabilidad, tesorería y deuda pública; y por su parte, la **Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada Ejercicio Fiscal**, la cual se emite de forma anual e incluye la distribución de fondos, las fuentes de financiamiento y normas que deben ser observadas por las instituciones y entidades del sector público durante la etapa de ejecución presupuestaria. En el supuesto que la ley anual no se apruebe en el plazo correspondiente, sigue en vigencia el presupuesto del ejercicio fiscal anterior.

Otras **leyes ordinarias** contenidas en decretos legislativos con incidencia en el presupuesto estatal son el Código Municipal, Decreto 12-2002; Ley del impuesto al valor agregado, Decreto No. 27-92; Ley del impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, Decreto No. 70-94; Ley del impuesto a la distribución del petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo, Decreto No. 38-92; Ley del impuesto único sobre inmuebles, Decreto No. 15-98; Ley del impuesto específico a la distribución de cemento, Decreto No. 79-2000; Ley de tabacos y sus productos, Decreto No. 61-77; Ley forestal, Decreto 101-96; Ley del impuesto sobre la distribución de bebidas alcohólicas destiladas, cervezas y otras bebidas fermentadas, Decreto No. 21-04; Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Decreto No. 1-98; y Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002; que en su conjunto, contienen aspectos concretos referentes a la gestión presupuestaria a nivel local, el marco institucional

de recaudación y fiscalización tributaria, así como el destino y distribución de los principales impuestos percibidos.

Finalmente, el presupuesto público se encuentra regulado por **disposiciones autorizadas por Acuerdos Gubernativos o Ministeriales**, entre los cuales destacan principalmente los reglamentos de cada ley ordinaria citada con anterioridad, y, los manuales que orientan de manera uniforme el registro de operaciones presupuestarias y el manejo de información por parte de las unidades de administración financiera de las entidades del sector público.

Dentro de los manuales, resulta oportuno destacar el Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala, Acuerdo ministerial No. 215-2004; Manual de formulación presupuestaria, Acuerdo ministerial No. 217-2004; Manual de programación de la ejecución presupuestaria, Acuerdo ministerial No. 214-2004; Manual de modificaciones presupuestarias para las entidades de la administración central, Acuerdo ministerial No. 216-2004; Manual de administración de fideicomisos para la administración central, Acuerdo ministerial No. 39-2005; y Manual de fondos rotativos, Acuerdo ministerial No. 06- 98.

3.3. Contenido del Presupuesto General del Estado

De conformidad con lo expuesto en apartados anteriores, el presupuesto estatal se constituye por la integración de los presupuestos individualizados de los diferentes Organismos y entidades del sector público, debiendo contener la totalidad de las asignaciones aprobadas según las fuentes de financiamiento y los recursos destinados a su funcionamiento e inversión.

En el presupuesto del Estado, esencialmente se reúnen los presupuestos de ingresos que contienen la identificación de la clase de ingresos y otras fuentes de financiamiento con los montos estimados; y el presupuesto de egresos que

permitirá identificar la inversión y el gasto de funcionamiento, con la vinculación a las fuentes de financiamiento. En síntesis, de acuerdo a la Constitución Política, el Presupuesto General del Estado deberá incluir la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.

De forma concreta, según el artículo 19 de la Ley Orgánica del Presupuesto y el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal de cada año debe cumplir con los requisitos de unidad obligatoria y estructura programática, desarrollando su contenido en tres títulos:

- a) TITULO I. Presupuesto de Ingresos: Debe contener todos aquellos ingresos de cualquier naturaleza que se estima percibir o recaudar durante el ejercicio fiscal, el financiamiento proveniente de erogaciones y operaciones de crédito público, y los excedentes de fondos que se estimen a la fecha de cierre del ejercicio anterior.

- b) TITULO II. Presupuesto de Egresos: Contendrá todos aquellos gastos que se estima se devengarán en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo de caja.

En este apartado destaca la ineludible incorporación de los aportes obligatorios que constitucionalmente se reconocen y que deben incluirse en cada presupuesto anual para cubrir los gastos de entidades públicas. La siguiente tabla detalla el beneficiario (incluyendo a los Consejos de Desarrollo), la forma de cálculo y su fundamentación legal:

Tabla 3.1. Aportes constitucionales dentro del Presupuesto del Estado

Beneficiario	Cálculo	Artículo de la Constitución Política de la República de Guatemala
Escuela Nacional Central de Agricultura	5% del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	79
Universidad de San Carlos de Guatemala	5% de los ingresos ordinarios del total del Presupuesto	84
Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico de Guatemala	Se destina el 0.75% de ingresos ordinarios para el deporte federado	91
Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes	0.75% de los ingresos ordinarios para educación física, deportes escolares y no federados	91
Consejos de Desarrollo Regionales y Departamentales	Deberán recibir el apoyo financiero necesario para su funcionamiento del gobierno central	229 
Municipalidades	10% de los ingresos ordinarios	257

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (2008)

- c) TITULO III. Disposiciones Generales: Incluirá normas complementarias con vigencia únicamente para el ejercicio fiscal que se regula, relacionadas con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto. No es permitido crear entidades administrativas, de reforma o derogatoria de vigentes, ni de creación, modificación o supresión de tributos u otros ingresos.

Adicionalmente, como anexo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se aprueba el “Programa de inversión física, transferencias de capital e inversión financiera”.

3.4. Nociones básicas de la implementación de presupuesto abierto

Dentro de las prácticas internacionales para promover la participación ciudadana en la formulación presupuestaria, se crea el modelo de presupuesto abierto que consiste en un conjunto de actividades inclusivas en la fase previa a la presentación formal del proyecto de presupuesto, dentro de la cual intervienen, idealmente, diversos actores de la sociedad civil y el sector público, realizando talleres públicos, el diagnóstico de necesidades presentes, el planteamiento de proyectos futuros y los requerimientos presupuestarios que consideren pertinentes.

Al respecto, el Ministerio de Finanzas Públicas (2019) ha expuesto que consiste en una: "...nueva estrategia para la formulación del presupuesto, en el cual las instituciones de Gobierno presentan públicamente los programas y proyectos prioritarios..." (p.1); con ello: "...el proceso se abre a la ciudadanía y a los medios de comunicación, con la participación de representantes de sociedad civil, centros de investigación, comunidad internacional, sector privado y Congreso de la República, entre otros..." (p.1).

Dicho ministerio agrega que, en Guatemala, el modelo se desarrolla mediante sucesivas fases que inician con el análisis, luego se lleva a cabo el diálogo y discusión, y, finalmente, se concretiza la elaboración del proyecto del presupuesto. Para el efecto, se definen como ejes transversales que deben orientar la asignación de los recursos aquellas variables atinentes al desarrollo humano, a la economía y prosperidad, y, a la seguridad y justicia. Además, se incluye el establecimiento de ejes sectoriales por medio de mesas temáticas y de discusión institucional de priorización de programas, dicho abordaje temático sectorial: "...se enfoca en analizar el cumplimiento de los compromisos del país con respecto a los principales indicadores de desarrollo, tomando en cuenta las agendas de desarrollo del país como el Plan Nacional de Desarrollo K'atun...". (p.3).

En resumen, el presupuesto abierto se plantea como una práctica de transparencia activa que se materializa por medio de talleres públicos, y que consisten en que cada entidad estatal prioriza proyectos y expone, justifica y valida sus solicitudes presupuestarias frente a autoridades y representantes de sociedad civil.

Al respecto, debe tenerse en consideración que su implementación en Guatemala enfrenta retos importantes, ya que aún no se ha evidenciado una verdadera discusión de las propuestas del sector público, la intervención de la sociedad civil no ha resultado vinculante ni relevante y aún no se ha registrado participación significativa de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. El peligro existente radica en que el ejercicio de presupuesto abierto no se constituya realmente como una verdadera elaboración participativa del presupuesto como instrumento de planificación, sino que sea agotado simplemente como una vía de validación de la propuesta del Organismo Ejecutivo.

3.5. Aspectos generales de la aplicabilidad del presupuesto por resultados

La modalidad de presupuesto por resultados se desarrolla dentro del esquema general de la gestión por resultados, que se plantea como un enfoque actualizado para ejercer la planificación pública de una manera más eficiente.

Históricamente, la planificación estatal, la asignación presupuestaria, la ejecución, el seguimiento y la evaluación del ejercicio presupuestario ha estado orientado principalmente a utilizar los recursos y ejecutar actividades para cumplir las normas y reglamentos sin verificar el adecuado cumplimiento de necesidades sociales, concentrando los egresos en gastos de funcionamiento; por el contrario, el modelo de la gestión por resultados pretende que los recursos públicos se utilicen de manera óptima para alcanzar resultados, logros y metas concretas y reales, que se vean reflejadas principalmente en mejora la vida de la población.

En sí, el gasto público dentro de la gestión por resultados tiene una finalidad concreta que redundará en beneficio de la sociedad.

De conformidad con el Ministerio de Finanzas Públicas (2013), la gestión por resultados es una orientación de la administración pública que: "...propone que todos los recursos y esfuerzos del Estado estén dirigidos al logro de resultados, para el bien de la población..." (p.5). Su diseño e implementación pretende lograr un equilibrio entre las actividades de las instituciones públicas y los resultados buscados para el beneficio de la población.

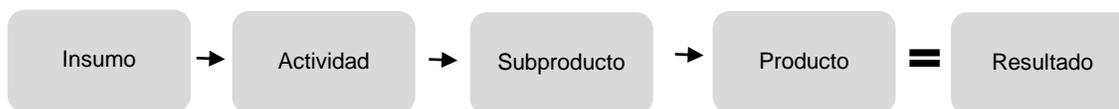
La parte fundamental del entendimiento de la gestión por resultados radica en la dinámica insumo-producto, explicada por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2013) al indicar que los insumos son: "...los recursos físicos, financieros y humanos utilizados en el proceso de producción de los bienes y servicios..." (p.85), mientras que los productos son: "...los bienes y servicios generados por las instituciones, se enfocan básicamente en aspectos como la capacidad de atención a la demanda, provisión de bienes y servicios entregados a la población..." (p.85). En ese sentido, el Estado debe adquirir eficientemente los insumos necesarios para brindar productos eficaces a la población.

De acuerdo a la gestión por resultados, la combinación de los **insumos**, que durante el proceso productivo son transformados en los bienes o servicios que se entregarán a la población, reciben el nombre de **subproducto**. Una agrupación de subproductos constituye el **producto**, el cual generará el cambio en las condiciones, cualidades o características del ciudadano, y con ello, permitirá el alcance del **resultado** previsto.

En otros términos, se establece una relación de insumo-producto que consiste en la combinación de los diversos insumos necesarios en el proceso de producción,

en cantidades y calidades precisas, para la generación del producto que los requiere, y en consecuencia, se derive la obtención del resultado planificado.

Gráfica 3.1. Relación insumo – producto



Fuente: Elaboración propia

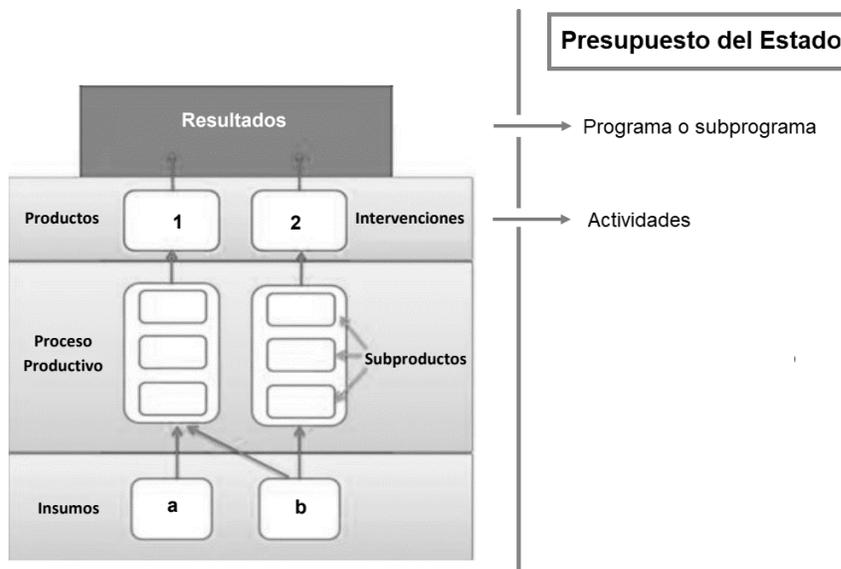
En tal contexto, dentro de las fases del ciclo de la gestión por resultados –la planificación, la asignación presupuestaria, la ejecución, el seguimiento y la evaluación–, el presupuesto por resultados se ubica concretamente en las etapas iniciales de programación del gasto público.

De forma específica, Tarrach Colls (2011) indica que el presupuesto por programas orientados a resultados es un mecanismo que tiene por objetivo: “...hacer más estrecho el vínculo entre la financiación de programas o intervenciones públicas y el resultado que se obtiene a través del uso sistemático de la información de resultados, con el objetivo de mejorar la eficiencia...”. (p.12). En consecuencia, una vez adoptada la gestión por resultados, se procederá a generar el presupuesto por resultados incorporando productos –denominadas también intervenciones– al presupuesto público, para lo cual resulta indispensable utilizar la técnica del presupuesto por programas y utilizar la normativa y clasificaciones presupuestarias vigentes.

Para el efecto, durante la formulación presupuestaria, según el Ministerio de Finanzas Públicas (2013): “...los resultados deben asociarse a la categoría programática '**Programa**' o '**Subprograma**' según convenga al ámbito

administrativo de la institución, y sus productos asociados a nivel de la categoría programática '**Actividad**'...”.

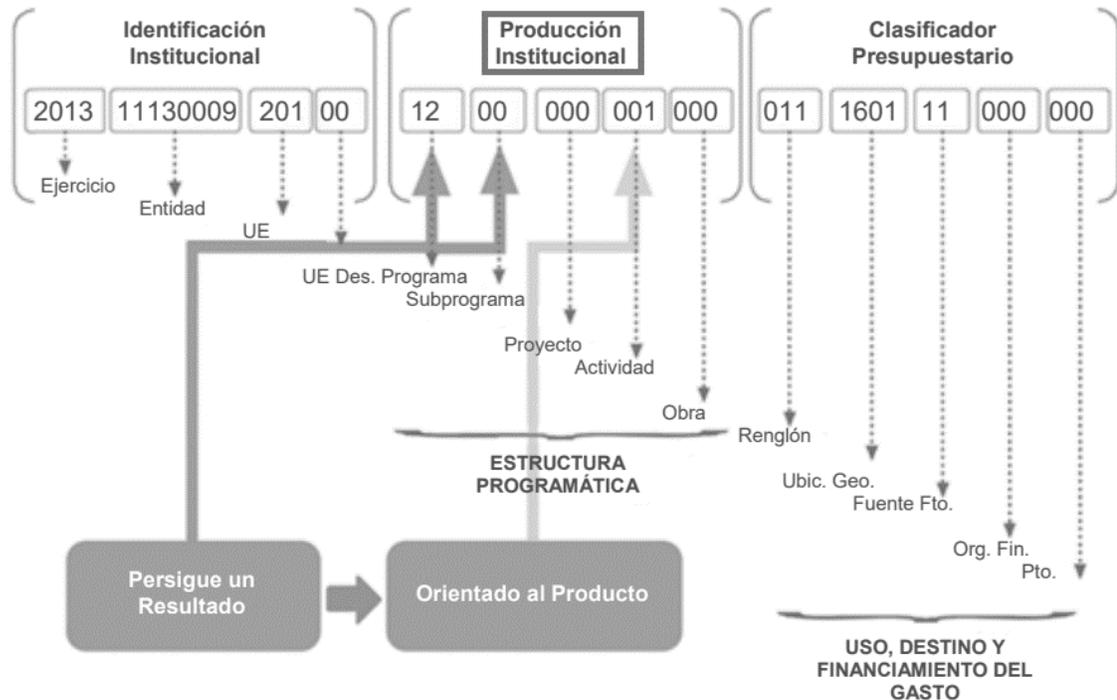
Gráfica 3.2. Relación insumo – producto y su relación con el Presupuesto por Resultados



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (2013)

Bajo dicho entendimiento conceptual, finalmente se procede a conformar la partida presupuestaria correspondiente integrando la gestión por resultados dentro de la programación presupuestaria, considerando que adicionalmente al apartado de “**producción institucional**” –vinculado directamente al tema objeto de análisis del presente apartado–, la partida presupuestaria se conforma por “identificación institucional” y “clasificador presupuestario”.

Gráfica 3.3. Partida presupuestaria y su relación con el Presupuesto por Resultados



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (2013)

En síntesis, dentro de este tipo de gestión en la administración pública se priorizan aquellos resultados y productos perceptibles a la ciudadanía como eficaces para satisfacer las necesidades públicas, y en función de dicha priorización se asignan recursos públicos a las diferentes entidades, expresándolo de manera técnica dentro de la estructura programática del presupuesto, y las consiguientes partidas presupuestarias.

En términos del Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2013) en la lógica del presupuesto por resultados: "...la asignación de créditos presupuestarios se basa en la cantidad de productos que la institución debe entregar al ciudadano objetivo, por medio de los distintos puntos de atención, para alcanzar los resultados finales..." (p.44).

3.6. Proceso práctico de formulación presupuestaria en Guatemala

En observancia de lo dispuesto en el artículo 7 Bis de la Ley Orgánica del Presupuesto, se entenderá por proceso presupuestario el conjunto sucesivo de etapas que regulan desde la planificación hasta la liquidación del presupuesto del sector público, con el objetivo de garantizar: "...la calidad del gasto público y la oportuna rendición de cuentas, la transparencia, eficiencia, eficacia y racionalidad económica...".

En ese orden de ideas, la formulación del presupuesto constituye la fase en la cual los Organismos del Estado, las entidades descentralizadas, autónomas y las demás instituciones del sector público preparan de forma ordenada, programática, lógica, y unitaria, el proyecto del presupuesto anual del Estado para el siguiente ejercicio fiscal, determinando proyecciones de ingresos y egresos de los recursos públicos con la finalidad de satisfacer las necesidades sociales.

La formulación del presupuesto consta de una serie de etapas que inician con el informe de evaluación de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia entregada a más tardar el veintiocho de febrero de cada ejercicio fiscal (artículo 20 de la Ley Orgánica del Presupuesto y artículo 23 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto), posteriormente, con base a las políticas presupuestarias dictadas por el Ministerio de Finanzas Públicas, las diferentes entidades autónomas y descentralizadas, órganos de fiscalización y de control, y dependencias del Estado presentan los anteproyectos de presupuesto a más tardar el quince de julio de cada ejercicio fiscal (artículo 21 de la Ley Orgánica del Presupuesto y artículo 24 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto).

Previamente, se da la intervención a los Consejos de Desarrollo a efecto de recibir sus observaciones sobre los montos máximos de recursos de preinversión e

inversión pública, provenientes de la propuesta para el Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente.

En ese orden, el Consejo Departamental de Desarrollo deberá remitir sus recomendaciones al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, a más tardar el quince de abril de cada año; el Consejo Regional de Desarrollo y Rural remitirá las propias al Consejo Nacional de Desarrollo a más tardar el treinta de abril; y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural deberá proponerlas a la Presidencia de la República, a más tardar el quince de mayo de cada año (artículos 26, 29 y 36 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural). Adicionalmente, los programas y proyectos priorizados en los Consejos de Desarrollo, deben ser presentados al Sistema Nacional de Inversión Pública, por el coordinador de la unidad técnica de apoyo a más tardar el quince de abril para su inclusión en el proyecto de presupuesto general del Estado (artículo 61 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural)

Agotadas esas fases, el Organismo Ejecutivo, mediante la unificación de los anteproyectos y considerando las observaciones provenientes del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, presenta al Congreso de la República el proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá, con ciento veinte días de anticipación a la fecha que principiará el ejercicio fiscal –dos de septiembre– (artículos 171 b) y 183 j) de la Constitución Política de la República de Guatemala, y artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto).

El Congreso de la República discute el proyecto de presupuesto presentado a su consideración, y puede aprobar, modificar o improbar a más tardar treinta días antes de su vigencia –treinta de noviembre–.

Si dentro del término, el Congreso de la República no hubiere aprobado el Presupuesto para el próximo año fiscal e inicia el año fiscal siguiente, registrará de nuevo el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, pudiendo ser modificado o ajustado por el Congreso (artículo 171 b) de la Constitución Política de la República de Guatemala y artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto).

3.7. Ejecución presupuestaria y liquidación

Una vez aprobado, se procede a la ejecución presupuestaria, en la cual se utilizan los fondos presupuestados para la obtención de la inversión proyectada y los gastos de funcionamiento estimados; comprendiendo el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre.

En esta etapa se realiza de forma simultánea la evaluación técnica de la ejecución presupuestaria, y para el efecto las unidades de administración financiera, en conjunto con las unidades de planificación de cada entidad, deben de presentar informe mensual respecto al mes inmediato anterior, sobre el avance físico y financiero de los proyectos en cuanto al presupuesto de inversión, en los primeros diez días de cada mes (artículo 38 e) (ii) del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto); e informe cuatrimestral respecto al cuatrimestre inmediato anterior, sobre el avance de los programas, subprogramas y proyectos, asistencia financiera y los ingresos percibidos en forma analítica y debidamente codificados, dentro de los primeros quince días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero (artículo 38 e), i) del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto).

Adicionalmente, los Consejos Departamentales de Desarrollo deberán presentar el informe de ejecución presupuestaria de proyectos del ejercicio fiscal anterior, a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, a más tardar el treinta y uno de enero de cada año, y mensualmente o cuando les sea requerido deberán informar a dicha

Secretaría de la Presidencia sobre el avance físico y financiero de las obras para efectos de evaluación y seguimiento (artículo 31 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto).

Por su parte, el Presidente de la República por medio del Ministerio de Finanzas Públicas debe presentar un informe analítico de ejecución al Congreso de la República de Guatemala en forma cuatrimestral (artículo 183 w) de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Finalmente, el Ministerio de Finanzas Públicas formula la liquidación del presupuesto anual del año anterior y lo somete a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. La Contraloría General de Cuentas debe rendir un informe y emite dictamen de los estados financieros y ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de los organismos del Estado, Instituciones, entidades autónomas y descentralizadas, los cuales remite al Congreso de la República en un plazo máximo de ciento cincuenta días después del cierre del ejercicio fiscal anterior (artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala y artículo 25 de la Ley de la Contraloría General de Cuentas).

El Congreso de la República aprueba o imprueba la liquidación realizada, y si imprueba la liquidación, el Congreso debe pedir informes pertinentes, y si fuere causa punible, certifica lo conducente al Ministerio Público; si aprueba la liquidación, se publica en el Diario oficial un consolidado de los estados financieros del Estado.

A manera de síntesis de lo descrito en los apartados anteriores, en la siguiente gráfica se describe conceptualmente cada una de las fases o etapas del proceso presupuestario en Guatemala:

Tabla 3.2. Etapas del proceso presupuestario

	Formulación	Discusión y Aprobación	Ejecución	Evaluación	Control
Concepto	<p>Es la etapa del proceso presupuestario en que se prepara la propuesta de presupuesto que se presentará al Congreso de la República y que considera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las políticas - Los objetivos - Los recursos y - Los insumos necesarios para alcanzar las metas de las instituciones. 	<p>Es el ejercicio que se realiza en el Congreso de la República, en el cual se somete a discusión los montos de ingreso y de gasto que alcanzará el presupuesto del año siguiente, también se analiza la distribución propuesta del gasto entre las entidades, programas, proyectos y obras que conforman el presupuesto propuesto.</p>	<p>Es el proceso mediante el cual las instituciones realizan la adquisición de los insumos necesarios para poder brindar los bienes y servicios que proveen a la población.</p> <p>La ejecución del presupuesto se realiza en el momento en que se reciben los insumos comprados.</p>	<p>Es el proceso de determinar si se alcanzaron los objetivos planteados en la formulación del presupuesto. Y si el logro de esos objetivos se realizó utilizando adecuadamente los insumos, o si la forma de realización de los procesos de producción fue el adecuado, a fin de determinar si los programas deben reforzarse o corregirse.</p>	<p>El control cumple la función reguladora y de retroalimentación para las instituciones públicas en cuanto a la administración de los recursos públicos. Y la fiscalización de los bienes del Estado.</p> <p>Promueve la transparencia y la responsabilidad de los servidores públicos.</p>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (2008)

En ese mismo contexto, resulta oportuno puntualizar respecto a los actores que intervienen en cada una de las precitadas etapas y sus principales atribuciones dentro del proceso presupuestario nacional:

Tabla 3.3. Actores del proceso presupuestario

	Formulación	Discusión y Aprobación	Ejecución	Evaluación	Control
Actores en Ministerios y Secretarías	<p>Dirección Técnica del Presupuesto: Es la encargada de coordinar el proceso de formulación.</p> <p>SEGEPLAN: elaborar los lineamientos generales de política que deben observar las entidades e instituciones del sector público.</p> <p>Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-: Elabora la proyección de la recaudación de impuestos.</p> <p>Banco de Guatemala: Provee información relacionada al crecimiento esperado de la economía para el año que se presupuesta, así como el tipo de cambio entre otros datos.</p> <p>Dirección de Crédito Público: Realiza estimaciones sobre los ingresos y pagos de los prestamos externos y las donaciones esperadas.</p> <p>Entidades Públicas: De acuerdo a los lineamientos recibidos elabora el anteproyecto de presupuesto.</p>	<p>Congreso de la República: Que es el ente encargado de la aprobación del Presupuesto de los ministerios y secretarías.</p>	<p>Ministerio de Finanzas Públicas: A través de sus distintas direcciones encargadas de realizar el proceso de programación de la ejecución, la Tesorería Nacional que instruye el pago a proveedores.</p> <p>Unidades ejecutoras: que realizan la compra y transformación de los insumos.</p>	<p>Ministerio de Finanzas Públicas: Le compete la medición de los resultados físicos y financieros de las entidades públicas.</p> <p>Entidades Públicas que deben evaluar los resultados obtenidos en sus programas.</p>	<p>Unidades de Auditoría Interna de cada Institución: Analizando los procesos e incorporando controles para reducir irregularidades.</p> <p>Contraloría General de Cuentas: Quien por mandato constitucional debe realizar esta función, orientándose hacia la calidad de los bienes y servicios producidos por las instituciones.</p>

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (2008)

4. El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la planificación pública

En los capítulos previos se ha descrito la importancia económica de la planificación pública y la trascendencia práctica de la participación ciudadana por medio de los mecanismos institucionales establecidos para la determinación de las prioridades públicas.

No obstante, con la finalidad de abordar el objetivo principal del presente estudio, resulta necesario determinar el marco político institucional del vínculo entre ciudadanía y planificación pública, el reconocimiento formal de la participación ciudadana en la planificación pública, la representatividad de las prioridades ciudadanas dentro del presupuesto público, la participación real de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la generación de políticas públicas, los efectos económicos, sociales y políticos derivados, así como evaluar la hipótesis de la investigación realizada.

4.1. Marco político institucional del vínculo ciudadanía y planificación pública

La planificación pública nacional responde a la interrelación estratégica de diversos instrumentos técnicos que contienen los objetivos, las metas y los lineamientos que coadyuvan a alcanzar los fines priorizados por el Estado.

Dentro de dicha planificación, existe suficiente evidencia de la importancia de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas que rigen la actuación de la administración pública; en tal contexto, es trascendental identificar las intervenciones poblacionales que contemplan los Acuerdos de Paz, el Plan

Nacional de Desarrollo: K'atun nuestra Guatemala 2032, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las Prioridades Nacionales de Desarrollo.

4.1.1. Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG– se firmaron con el objetivo de alcanzar soluciones pacíficas a los principales problemas que originaron y mantuvieron el Conflicto Armado Interno. Su contenido se extiende a diversas circunstancias sociales, políticas y económicas, incluyendo disposiciones relacionadas a la participación ciudadana y el Sistema de Consejos de Desarrollo.

En relación a la participación ciudadana en la determinación de la planificación pública, el Acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos plasma que Guatemala requiere de medidas que aseguren la democratización en el ámbito sociopolítico y económico, por lo cual: “...El Gobierno de la República de Guatemala reconoce su responsabilidad de aplicar medidas que respondan a los intereses de la población y que aseguren la democratización del país...”; y específicamente reconoce que la democratización requiere: “...garantizar y promover la participación, en forma directa o indirecta, de la sociedad civil en general en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas del Gobierno en los diferentes niveles administrativos...”.

Asimismo, en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se determina que: “...todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos (...) en el pleno respeto de su identidad y del ejercicio de sus derechos...”, adicionalmente, se reconoce el papel que corresponde a las comunidades para: “...el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de

desarrollo, y en particular con relación a la educación, la salud, la cultura y la infraestructura...”.

De igual manera, en el apartado relacionado a la participación a todos los niveles se reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida social y política del país; en ese contexto, se indica que: “...los pueblos maya, garífuna y xinca tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos...”, por lo cual: “...es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional...”.

Finalmente, en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se estipuló que: “...para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar (...) la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades...”; además, teniendo en consideración que los distintos sectores que cohabitan los departamentos y municipios pueden identificar de mejor manera las medidas que los benefician, se debe promover la capacidad para discutir localmente la asignación de recursos, los proyectos, las prioridades y las características de los programas gubernamentales, ya que: “...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...”.

4.1.2. Plan Nacional de Desarrollo: K’atun nuestra Guatemala 2032

El Plan Nacional de Desarrollo: K’atun, nuestra Guatemala 2032 constituye el principal instrumento de planificación pública en el país. Fue formulado por el

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y contiene una serie de directrices que orientan la formulación de las políticas públicas, la priorización del gasto, así como la orientación geográfica y sectorial de la inversión.

Para el efecto, el Plan Nacional de Desarrollo describe metas, resultados y lineamientos que direccionan el desarrollo nacional agrupados en cinco ejes principales: Guatemala urbana y rural; bienestar para la gente; riqueza para todas y todos; recursos naturales hoy y para el futuro; y el Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

Respecto a la vinculación entre ciudadanía y planificación pública, según expone el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014) dentro del plan nacional, se ha fortalecido el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como una instancia de: "...participación propositiva de la sociedad civil en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo; (...) materializa la conjunción entre las necesidades y propuestas de la ciudadanía y el accionar de las instituciones públicas...". (p.5)

En tal contexto, el Sistema de Consejos de Desarrollo es el espacio de representación más importante con que cuenta la población como el medio principal de participación ciudadana multinivel –nacional, regional, departamental, municipal, comunitario– para la socialización de la gestión pública. Este sistema viabiliza que se lleve a cabo la planificación democrática del desarrollo, tomando en consideración la condición multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación.

Este plan nacional ha significado un cambio significativo y un nuevo paradigma en la programación nacional. Según el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural: "...un hito en la construcción de este paradigma es el reconocimiento del papel fundamental que tiene la participación ciudadana en la formulación,

implementación y seguimiento de políticas públicas para el desarrollo...” (p.47), lo que ha permitido la transición hacia un: “...modelo de planificación basado en procesos, que articula lo social, institucional, legal, territorial, ambiental y lo político, y en donde la participación ciudadana trascienda hacia el ámbito de la toma de decisiones y la socialización de la gestión pública...” (p.47).

De forma concreta, dentro de los referidos ejes, se hace referencia directa a la participación ciudadana en las áreas priorizadas dentro de la planificación estratégica nacional. En la siguiente tabla se identifican los apartados específicos en los que el Plan Nacional de Desarrollo vincula expresamente la intervención de la población.

Tabla 4.1. Participación ciudadana dentro del Plan Nacional de Desarrollo

Eje	Prioridad	Resultados	Lineamientos relacionados
Guatemala urbana y rural	Desarrollo rural integral	1.1. La población del área rural (mujeres, niñas y niños, personas de la tercera edad, jóvenes, población con discapacidad) se desarrolla con equidad y se reconocen sus derechos.	l) Fortalecer las capacidades de la población rural organizada en aquello que permita el desarrollo de su autonomía y la participación en la toma de decisiones sobre los mercados y circuitos económicos a los que quieran acceder.
Bienestar para la gente	Promover la cultura como elemento fundamental para la revitalización del tejido social y la construcción de la identidad nacional	1.3. Se reconoce a la cultura como dimensión estratégica para la consolidación del tejido social mediante procesos de participación ciudadana en los niveles nacional, regional, departamental y municipal.	

Continúa en la página siguiente...

... viene de la página anterior

Eje	Prioridad	Resultados	Lineamientos relacionados
Riqueza para todas y todos	Política fiscal como motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo	1.1. Las finanzas públicas se han fortalecido mediante el establecimiento de una carga tributaria creciente, sostenida y progresiva; un gasto público que permita la implementación de una política social activa; la sostenibilidad de la deuda pública y una mayor transparencia, rendición de cuentas y uso más eficiente de los recursos.	c) Implementar una política social activa. Construir mecanismos de coordinación interinstitucional y de participación ciudadana en la conducción de la política social
Recursos naturales hoy y para el futuro	Conservación y uso sostenible de los bosques y la biodiversidad para la adaptación y la mitigación del cambio climático	3.1. Se ha hecho una restauración ecológica en las tierras que tienen capacidad de uso para producción forestal por medio de procesos de participación ciudadana , tomando en cuenta los aspectos socioeconómicos de la población. La implementación de los lineamientos para la restauración y el manejo forestal deberá considerar la capacidad de uso y el mapa de restauración forestal elaborado por el INAB.	
	Gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales	1.1. La gestión integrada de recursos hídricos está internalizada en las competencias y funciones de las instituciones del Estado y en el uso que la sociedad hace de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales.	g) Promover mecanismos de participación ciudadana para el manejo integral de cuencas en el marco de los consejos de desarrollo.

Continúa en la página siguiente...

... viene de la página anterior

Eje	Prioridad	Resultados	Lineamientos relacionados
	Incremento de la participación de la energía renovable en la matriz energética, considerando la participación ciudadana y con pertinencia de pueblos maya, xinka, garífuna, de género y etaria.		
El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo	Fortalecimiento de las capacidades del Estado para responder a los desafíos del Desarrollo	7.1. En el año 2032 se han consolidado los mecanismos de gestión pública pertinentes para asegurar un alta eficiencia, eficacia y calidad del gasto público.	e) Asegurar la participación ciudadana en función de la socialización de la gestión pública
	Gobernabilidad democrática	1.1. En 2032, el Estado garantiza el respeto a la diversidad y afianza el derecho a la participación ciudadana en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, en los niveles local, regional y nacional.	
		1.2 En 2032, las y los guatemaltecos ejercen una ciudadanía activa en procesos participativos de toma de decisiones y de fiscalización y monitoreo de las acciones del Estado.	a) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en los diferentes niveles del territorio.
			c) Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en todos los niveles (nacional, departamental y municipal).

Fuente: Elaboración propia

4.1.3. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

De conformidad con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Sistema de Consejos de Desarrollo (2016), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen: "...la segunda etapa de la estrategia de desarrollo planteada por las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio del año 2000, en donde se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)..." (p.1), agregando que la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible lo conforman: "...17 objetivos, 169 metas que abordan temas estratégicos del desarrollo de carácter universal, se monitorean a partir de un set de 241 indicadores (...) Tienen una vigencia de 15 años y han sido aprobados por 193 países...". (p.1).

Guatemala adoptó oficialmente la Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2015. Estos objetivos se asumen por el Estado como compromisos concretos que pretenden resolver los problemas multidimensionales relacionados con los desafíos ambientales, políticos y económicos.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible ratificados a nivel internacional son los siguientes:

Tabla 4.2. Objetivos de Desarrollo Sostenible

Objetivo 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
Objetivo 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
Objetivo 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.

Continúa en la página siguiente...

... viene de la página anterior

Objetivo 4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
Objetivo 5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
Objetivo 6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
Objetivo 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
Objetivo 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
Objetivo 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
Objetivo 10	Reducir la desigualdad en y entre los países.
Objetivo 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Objetivo 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
Objetivo 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
Objetivo 14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
Objetivo 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
Objetivo 16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
Objetivo 17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en general, dado su carácter de instrumentos estratégicos de planificación plenamente participativos, involucran la colaboración social de manera transversal en cada una de las metas establecidas.

Adicionalmente, en algunos objetivos se constata de manera expresa el involucramiento de la participación ciudadana al plantearse un abordaje inclusivo de temas como la educación, el crecimiento económico, el establecimiento de ciudades y asentamientos, la paz y la justicia (Objetivos 4, 8, 11 y 16).

Finalmente, la vinculación entre la participación ciudadana y la planificación pública también se evidencia en metas concretas dentro de la Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible. Así, dentro del objetivo 5 (lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas) se determina la meta 5.5. que consiste en asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública; en el objetivo 6 (garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos) la meta 6.b hace referencia a apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento; y en el objetivo 11 (lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles) la meta 11.3 plantea aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

4.1.4. Prioridades Nacionales de Desarrollo

En relación a la Agenda 2030 para un Desarrollo Sostenible, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018) expone que es una: "...agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación..." (p.5).

Al respecto, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Sistema de Consejos de Desarrollo (2016) explican que para su incorporación

dentro del sistema nacional de planificación y su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo se llevó a cabo un: "...ejercicio de priorización de los contenidos de la Agenda ODS, realizado por las instituciones públicas y la sociedad civil en los talleres de socialización y consulta..." (p.4), en el que participaron los principales sectores de la sociedad civil representadas en los Consejos de Desarrollo, en total: "...son catorce las expresiones de la sociedad civil: campesinos; pueblos maya, garífuna y xinca; micro, pequeñas y medianas empresas; cooperativistas; organizaciones no gubernamentales; CACIF; trabajadores; mujeres; Universidad de San Carlos de Guatemala; niñez y adolescencia; entre otros..." (p.4).

En ese sentido, teniendo como antecedente el Punto Resolutivo N° 08-2017 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2019), explica que, como resultado del esfuerzo de socialización realizado y con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun nuestra Guatemala 2032, y, alineadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural "...en el Punto Resolutivo N.º 03-2018, (...) artículo 2 estableció las 10 Prioridades Nacionales de Desarrollo..." (p.62) las cuales son:

1. Reducción de la pobreza y protección social;
2. Acceso a servicios de salud;
3. Empleo e inversión;
4. Acceso al agua y gestión de los recursos naturales;
5. Educación;
6. Valor económico de los recursos naturales;
7. Seguridad alimentaria y nutricional;
8. Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia;
9. Ordenamiento territorial; y
10. Reforma fiscal integral.

La priorización realizada es manifestación de la evidente interrelación entre la planificación pública y la participación social, y concretiza lo expresado en la Declaración de Prioridades Nacionales en relación a que: "...para alcanzar las prioridades de desarrollo del país se requiere el trabajo conjunto y coordinado de todas las expresiones del Estado de Guatemala...".

Esta declaración conjunta entre los Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las organizaciones de sociedad civil, sector empresarial y la cooperación internacional acreditada en el país constituye un compromiso de Estado que permitirá: "...alcanzar desarrollo social, económico y ambiental de Guatemala; de manera que hagamos explícito el principio del Popol Wuj 'Que todos se levanten, que llamen a todos, que nadie se quede atrás, ni uno ni dos, sino todos como uno'...".

En tal contexto, al analizar la distribución de proyectos y montos presupuestarios asignados a cada Prioridad Nacional de Desarrollo dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública, se puede determinar el grado de relevancia que se le ha asignado a cada una de ellas.

Luego de aprobadas las Prioridades Nacionales de Desarrollo, a partir del 2019, es posible verificar la vinculación de proyectos y presupuesto por Prioridad Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo registrado por el Sistema Nacional de Inversión Pública. Estos datos comprenden la totalidad de proyectos a nivel Estado, incluyendo los proyectos de los Consejos de Desarrollo y se contabilizan según la o las finalidades a las que atiende cada proyecto.

En ese sentido, tal como lo acreditan las tablas a continuación, durante los años 2019, 2020 y 2021 se evidencia la importancia que el gobierno ha brindado a las prioridades de empleo e inversión, así como a la de seguridad alimentaria y nutricional, tanto en cantidad de proyectos como en monto asignado. De forma complementaria, el rubro de educación también se ubica dentro de las principales asignaciones dentro de la administración pública.

Tabla 4.3. Proyectos vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo 2019

Ejercicio fiscal 2019

(Cifras en millones de quetzales y porcentaje)

	Cantidad de proyectos		Monto asignado		Monto total ejecutado	Porcentaje de ejecución
1. Reducción de la pobreza y protección social	84	0.62%	10.10	0.10%	8.81	87.25%
2. Acceso a servicios de salud	741	5.44%	472.79	4.51%	248.53	52.57%
3. Acceso al agua y gestión de los recursos naturales	462	3.39%	132.27	1.26%	98.48	74.45%
4. Empleo e inversión	3,951	29.03%	4,936.46	47.12%	4,580.67	92.79%
5. Educación	3,519	25.85%	1,712.21	16.34%	1,065.68	62.24%
6. Seguridad alimentaria y nutricional	3,210	23.58%	2,300.79	21.96%	1,475.83	64.14%
7. Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	722	5.30%	389.83	3.72%	191.04	49.01%
8. Valor económico de los recursos naturales	397	2.92%	127.58	1.22%	99.03	77.62%
9. Ordenamiento territorial	511	3.75%	391.47	3.74%	334.96	85.56%
10. Reforma fiscal integral	14	0.10%	2.34	0.02%	1.24	52.95%
	13,611	100.00%	10,475.85	100.00%	8,104.26	77.36%

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

Tabla 4.4. Proyectos vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo 2020

Ejercicio fiscal 2020

(Cifras en millones de quetzales y porcentaje)

	Cantidad de proyectos		Monto asignado		Monto total ejecutado	Porcentaje de ejecución
1. Reducción de la pobreza y protección social	166	1.18%	27.04	0.25%	19.61	72.52%
2. Acceso a servicios de salud	664	4.73%	352.13	3.23%	158.91	45.13%
3. Acceso al agua y gestión de los recursos naturales	462	3.29%	224.74	2.06%	170.34	75.80%
4. Empleo e inversión	4,184	29.80%	5,580.24	51.22%	3,811.35	68.30%
5. Educación	3,352	23.87%	1,550.01	14.23%	896.70	57.85%
6. Seguridad alimentaria y nutricional	3,556	25.32%	2,221.63	20.39%	1,541.45	69.38%
7. Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	698	4.97%	455.46	4.18%	274.05	60.17%
8. Valor económico de los recursos naturales	337	2.40%	148.85	1.37%	107.43	72.17%
9. Ordenamiento territorial	604	4.30%	327.08	3.00%	195.54	59.78%
10. Reforma fiscal integral	19	0.14%	7.56	0.07%	2.85	37.67%
	14,042	100.00%	10,894.73	100.00%	7,178.22	65.89%

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

Tabla 4.5. Proyectos vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo 2021

Ejercicio fiscal 2021

(Cifras en millones de quetzales y porcentaje)

	Cantidad de proyectos		Monto asignado		Monto total ejecutado	Porcentaje de ejecución
1. Reducción de la pobreza y protección social	751	4.98%	2,292.36	16.86%	294.33	12.84%
2. Acceso a servicios de salud	654	4.34%	375.08	2.76%	212.22	56.58%
3. Acceso al agua y gestión de los recursos naturales	239	1.59%	113.72	0.84%	87.47	76.92%
4. Empleo e inversión	5,377	35.68%	6,670.95	49.07%	4,976.69	74.60%
5. Educación	2,707	17.96%	1,012.91	7.45%	649.87	64.16%
6. Seguridad alimentaria y nutricional	3,706	24.59%	2,217.79	16.31%	1,561.96	70.43%
7. Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	602	3.99%	380.62	2.80%	210.93	55.42%
8. Valor económico de los recursos naturales	423	2.81%	177.68	1.31%	85.39	48.06%
9. Ordenamiento territorial	577	3.83%	341.39	2.51%	211.78	62.04%
10. Reforma fiscal integral	35	0.23%	12.74	0.09%	7.57	59.47%
	15,071	100.00%	13,595.23	100.00%	8,298.20	61.04%

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

En cuanto a la cantidad de proyectos, las tres prioridades indicadas (empleo e inversión, seguridad alimentaria y nutricional, educación) aglomeraron durante 2019 un 78.47% del total de proyectos; en 2020 un 78.99%; y, en 2021 un 78.23%. Desde la perspectiva de los montos, dichas prioridades nacionales reunieron en 2019 un 85.43% del total del monto que financian proyectos; en 2020 un 85.84%; y, en 2021 un 72.83%. La prevalencia de estas prioridades implica que las 7 restantes Prioridades Nacionales de Desarrollo deban repartirse una cantidad significativamente menor de proyectos y presupuesto.

Recientemente, la Prioridad Nacional de Desarrollo de reducción de la pobreza y protección social ha incrementado su participación dentro de la distribución de presupuesto y proyectos, específicamente, durante 2021, recibió la asignación de 751 proyectos y un presupuesto que equivale al 16.86% del total.

Por otra parte, resulta relevante anotar que la eficacia de los distintos órganos que administran o ejecutan recursos públicos (ministerios, municipalidades, Consejos de Desarrollo, entre otros) es susceptible de optimizarse, ya que se muestran porcentajes de ejecución muy distantes al 100%, los cuales se circunscriben entre un 61.04% y un 77.36%. Lo anterior, conlleva una pérdida importante entre el 38.96% y el 22.64% del monto asignado para la ejecución de proyectos vinculados a las Prioridades Nacionales de Desarrollo.

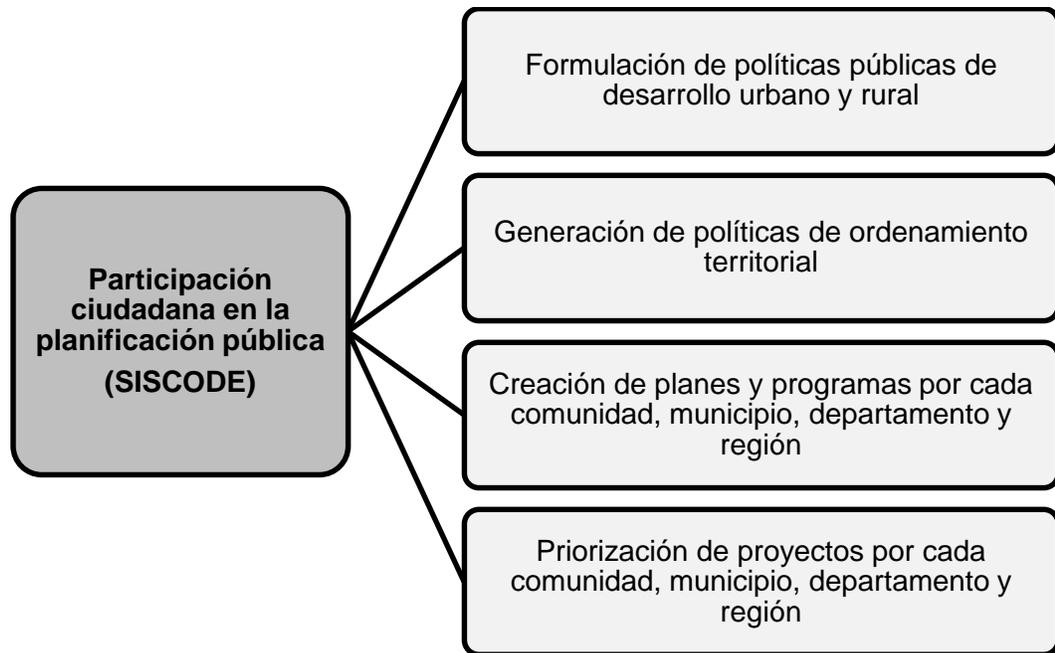
4.2. Reconocimiento formal de la participación ciudadana en la planificación pública y la elaboración del presupuesto público

A nivel formal, la participación ciudadana está reconocida tanto en el ámbito de la planificación pública, como de manera concreta, en cada fase de la elaboración del presupuesto estatal.

En ese orden, respecto a la formulación de la planificación nacional, la Constitución Política de la República de Guatemala (artículo 225) y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (artículos 6, 8, 10, 12, 14) reconocen y garantizan nominalmente la intervención de la población por medio de los Consejos de Desarrollo.

A su cargo se encuentra la generación de políticas de desarrollo urbano y rural, las políticas de ordenamiento territorial, así como, la creación y priorización de planes, programas y proyectos por cada comunidad, municipio, departamento y región.

Gráfica 4.1. Participación ciudadana en la planificación pública



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto público se ha viabilizado por medio de diferentes canales, tal como la metodología del presupuesto abierto explicada con anterioridad y otros espacios o foros de auditoría social; sin embargo, la instancia institucionalizada para el efecto lo constituye el Sistema de Consejos de Desarrollo.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como su reglamento, establecen la intervención de diversos grupos de la sociedad para el cumplimiento de sus atribuciones. En el tema presupuestario, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural reconoce expresamente la participación del sector público, privado, indígena, académico, y empresarial en los distintos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo, en las diversas fases que conlleva la elaboración del presupuesto nacional.

Haciendo referencia de lo expuesto por los autores Ramos Muñoz y Sosa Velásquez (2010), el proceso de elaboración del presupuesto público constituye en sí un: "...ejercicio de planificación participativa, en la medida que es en primera instancia la población organizada desde los COCODE, la que identifica, prioriza y hace la propuesta de los proyectos que necesita para el logro del desarrollo de sus comunidades..." (p.30).

En tal contexto, de conformidad con lo determinado en la Ley de los Consejos de Desarrollo, su reglamento y otras normativas, el Sistema de Consejos de Desarrollo participa en: la fase de formulación por medio de la priorización de proyectos, así como a través del conocimiento y emisión de recomendaciones sobre montos máximos de preinversión e inversión pública que se financiarán por medio del presupuesto; en la fase de ejecución, por medio de la administración de recursos públicos; y, en la fase de ejecución, a través de la rendición de informes sobre avances físicos y financieros de las obras a su cargo, así como en el ejercicio del control o auditoría social.

Tabla 4.6. Proceso presupuestario e intervención ciudadana

Fase	Actividad	Temporabilidad	
Formulación	1	Informe de Segeplan sobre evaluación de la política general de gobierno	28 de febrero
	2	Intervención de los Consejos de Desarrollo	
		Conocimiento de los montos máximos de preinversión e inversión pública	Antes del 1 de marzo
		Presentación de proyectos priorizados al Sistema Nacional de Inversión Pública	15 de abril
		Consejos departamentales remiten recomendaciones sobre montos máximos de preinversión e inversión a los Consejos regionales	15 de abril
		Consejos regionales remiten recomendaciones sobre montos máximos de preinversión e inversión al Consejo Nacional	30 de abril
		Consejo Nacional remiten recomendaciones sobre montos máximos de preinversión e inversión al Presidente de la República	15 de mayo
	3	Presentación de anteproyectos por parte de las entidades del Estado	15 de julio
	4	Presentación de proyecto de Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del siguiente ejercicio fiscal	2 de septiembre

Continúa en la página siguiente...

... viene de la página anterior

Discusión y aprobación	5	Aprobación o improbación por parte del Congreso de la República	30 de noviembre
Ejecución	6	Ejecución presupuestaria	1 de enero al 31 de diciembre
Evaluación y control	7	Evaluación	
		Informes sobre avance físico y financiero de proyector de inversión	Mensual (primeros 10 días)
		Informes sobre avance en proyectos e ingresos	Cuatrimen-tral (primeros 15 días)
		Informe analítico de ejecución al Congreso por parte del Presidente y Ministerio de Finanzas Públicas	Cuatrimen-tral
		Informes de los Consejos de Desarrollo a Segeplan y Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia sobre avance físicos y financieros	Mensual
		Informe de ejecución presupuestaria de proyectos de los Consejos de Desarrollo a Segeplan y Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	31 de enero del siguiente año
Liquidación	8	Liquidación presupuestaria a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas ante la Contraloría General de Cuentas	3 primeros meses (marzo)
	9	Contraloría General de Cuentas emite informe y dictamen sobre estados financieros y ejecución presupuestaria	150 días del cierre (finales mayo)
	10	Congreso aprueba o imprueba la liquidación	

Fuente: Elaboración propia

En ese orden, es fundamental considerar que lo expuesto únicamente consiste en un reconocimiento formal, nominal o enunciativo de la participación ciudadana dentro de la formulación del presupuesto y la planificación pública; sin embargo, no implica que efectivamente dicha intervención se materialice de manera representativa en la práctica administrativa.

4.3. Participación real de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación de políticas públicas

Previamente se definió que, dentro de la estructura administrativa del Estado de Guatemala, los Consejos de Desarrollo se concibieron como una instancia de

participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. Es decir, se reconocieron y regularon con una naturaleza de entes planificadores.

En palabras del maestro Godínez Bolaños (2009), la planificación es la etapa inicial del proceso de administración del Estado, la cual comprende la definición de prioridades gubernamentales, la formulación de las políticas del Estado y del Gobierno para un período determinado, así como el establecimiento de los recursos disponibles y recursos a obtener por parte del Estado para cumplir con su obligación de satisfacer las demandas colectivas de salud, educación, vivienda, desarrollo, entre otras. En concreto, indica que se trata de la: "...ordenación de los recursos económicos del Estado para el cumplimiento de sus funciones y sus obligaciones (...). En este sentido la planificación dará como resultado el proyecto del presupuesto general del Estado que hará posible el plan de gobierno..." (p.96).

En ese orden de ideas, la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 225 reconoce que se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el cual: "...tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial...". Por su parte, el artículo 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, indica que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el: "...medio principal de participación de la población maya, xinca y garifuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo..." y el artículo 6 literal a) le asigna la función de: "...Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial...".

En aplicación de los enunciados normativos indicados y derivado del análisis de las políticas públicas que, según la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2021) se encuentran vigentes, se determina que de las 69 políticas públicas que repercuten directa o indirectamente en el desarrollo de la población guatemalteca, el Sistema de Consejos de Desarrollo tiene vinculación directa solo

en 3 de ellas, y, en otras 2 políticas públicas se relaciona únicamente por razón de la materia.

Dentro de la planificación pública guatemalteca, las políticas públicas en las cuales el Sistema de Consejos Desarrollo ha tenido una vinculación directa son:

- a. Plan Nacional de Desarrollo: K´atun nuestra Guatemala 2032, cuya autoridad rectora es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y fue aprobada por medio de su Punto Resolutivo 03-2014. El referido Consejo (2014) explica que: “...institucionalizará las acciones y procesos para el desarrollo, con una visión de largo plazo y permitirá dar seguimiento, así como evaluar las acciones de política y los impactos, para reorientar o replantearlas, según sea la calidad de su ejecución...”. (p.11)
- b. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, coordinada por el Gabinete de Desarrollo Social, aprobada por medio del Acuerdo Gubernativo 196-2009. El objetivo de esta política, según el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2009) como ente a cargo de su formulación, es lograr una mejora en la calidad de vida de la población: “...a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural...”. (p.10)
- c. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo, a cargo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, aprobada por medio del Acuerdo Gubernativo 186-2006. Esta política, según la citada Secretaría (2006), pretende: “...la democratización del Estado y la sociedad, mediante la gestión territorial descentralizada, como un medio para contribuir a la reducción de la pobreza por la vía del desarrollo económico local participativo e inclusivo, en la búsqueda del bien común...”

(p.8); para ello, se establece el marco de orientación para: "...la transferencia de competencias, recursos y poder de decisión a las municipalidades, habilitándolas para planificar, financiar y ejecutar las competencias propias y las atribuidas por descentralización...". (p.8)

Por otra parte, los Consejos de Desarrollo tienen una relación por materia con la Política de Desarrollo Social y Población, emitida en 2002, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la cual se orienta a la instauración y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo en el marco de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; y con la Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, emitida en 2013, también a cargo de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la cual, tiene por objeto consolidar a las municipalidades del país para que puedan prestar eficientemente los servicios que les corresponden y alinear sus acciones con las Políticas de Estado, mediante el apoyo articulado y coordinado de las instituciones públicas, las asociaciones de municipalidades y los Consejos de Desarrollo regionales, departamentales y municipales.

Adicionalmente, es relevante indicar que no existe una política nacional de ordenamiento territorial. En este ámbito, la regulación existente indica que, en observancia de los artículos 142 y 144 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, corresponde al Concejo Municipal la formulación, aprobación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, razón por la cual, aunque la intervención de los Consejos de Desarrollo se establece en diversos instrumentos técnicos de las propias municipalidades y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, no es posible garantizar su plena participación en el proceso de validación de los referidos planes.

En este punto, resulta necesario establecer una primera referencia respecto a la escasa participación de la población en la generación de políticas públicas. Los

datos recabados permiten establecer que la población por medio de los Consejos de Desarrollo ha participado directamente en el 4.35% de las políticas públicas de desarrollo en Guatemala y, además, no se ha logrado materializar una política de ordenamiento territorial.

Para complementar dicha referencia, debe indicarse que si bien las políticas públicas en las que han intervenido los Consejos de Desarrollo (Plan Nacional de Desarrollo: K´atun nuestra Guatemala 2032, Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo) son fundamentales dentro del esquema de planificación pública nacional, es imprescindible que la participación ciudadana se verifique en cada una de las restantes políticas públicas para garantizar la incorporación de los requerimientos poblacionales en todas ellas, y con esto, salvaguardar que lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo: K´atun nuestra Guatemala 2032 sea debidamente observado, sin excepción, en cualquier política pública de desarrollo.

En ese orden, la participación ciudadana circunscrita únicamente a las políticas principales, marco o generales, ha generado su exclusión de políticas trascendentales como la Política Nacional de Competitividad 2018-2032, Política Nacional de Empleo Digno 2017-2032, Política Nacional de Electrificación Rural 2019-2032, Política Agraria, Política Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico 2015-2032, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento, y Política Nacional de Cambio Climático, entre otros instrumentos de planificación vinculados al desarrollo social integral que carecen de representatividad poblacional en su etapa de formulación.

En consecuencia, la intervención ciudadana resulta tan importante en el Plan Nacional de Desarrollo como en cada una de las demás políticas públicas; caso

contrario, la planificación estatal carece de la validación de la población en cuanto a que su contenido efectivamente se encuentre apegado a los lineamientos contenidos en políticas nacionales de alcance general.

A manera de analogía, la intervención de los Consejos de Desarrollo no debe limitarse únicamente a determinadas políticas públicas de desarrollo, sino que debe cumplirse con la validación ciudadana por medio de sus diversos niveles en cada caso particular tal como, en cada una de las políticas públicas, se requiere el pronunciamiento técnico o jurídico previo a su aprobación.

Otro aspecto de especial relevancia se vincula con la integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en el contexto de que aquellas políticas en las cuales ha intervenido la población, lo ha hecho principalmente por medio del nivel nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo.

En ese sentido, requiere atención determinar el grado de representación de la población y del gobierno dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural con el objeto de establecer si realmente lo aprobado en esta instancia corresponde a la intencionalidad ciudadana, o bien, constituye otro espacio en el que la institucionalidad pública asume un rol decisorio.

Para el efecto, en siguiente tabla se muestra la integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo: K´atun nuestra Guatemala 2032.

Tabla 4.7. Integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032
1	Presidente de la República	Presidente de la República
2	Un alcalde en representación de las Corporaciones Municipales de cada una de las regiones	Representante alcaldes Región I
3		Representante alcaldes Región II
4		Representante alcaldes Región III
5		Representante alcaldes Región IV
6		Representante alcaldes Región V
7		Representante alcaldes Región VI
8		Representante alcaldes Región VII
9		Representante alcaldes Región VIII
10	El Ministro de Finanzas Públicas y los ministros de Estado que el Presidente de la República designe	Ministro de Finanzas Públicas
11		Ministro de Gobernación
12		Ministro de Cultura y Deportes
13		Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación
14		Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
15		Ministra de Educación
16		Ministro de Energía y Minas
17		Ministro de Economía
18		Ministro de Trabajo y Previsión Social
19		Ministra de Ambiente y Recursos Naturales
20	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	
21	El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
22	El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
23	Los Coordinadores de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural	Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región I
24		Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región II
25		Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región III
26		Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región IV
27		Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región V
28		Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región VI
29		Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región VII
30		Coordinador del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural Región VIII

Continúa en la página siguiente...

... viene de la página anterior

	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032
31	Cuatro representantes de los pueblos maya, uno del xínca y uno del garífuna	Representante Pueblos mayas
32		Representante Pueblos mayas
33		Representante Pueblos mayas
34		Representante Pueblos mayas
35		Representante Pueblo Xínca
36		Representante Pueblo Garífuna
37	Un representante de las organizaciones cooperativas	Representante de las organizaciones cooperativas
38	Un representante de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios	Representante Asociaciones de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de los Sectores de la Manufactura y los Servicios
39	Dos representantes de las organizaciones campesinas	Representante Organizaciones Campesinas
40		Representante Organizaciones Campesinas
41	Un representante de las asociaciones agropecuarias, comerciales, financieras e industriales	Representante Asociaciones Agropecuarias, Comerciales, Financieras e Industriales
42	Un representante de las organizaciones de trabajadores	Representante Organizaciones de Trabajadores
43	Un representante de las organizaciones guatemaltecas no gubernamentales de desarrollo	Representante Organizaciones Guatemaltecas No Gubernamentales de Desarrollo
44	Dos representantes de las organizaciones de mujeres	Representante Organizaciones de Mujeres
45		Representante Organizaciones de Mujeres
46	Un representante de la Secretaría Presidencial de la Mujer	Secretaría Presidencial de la Mujer
47	Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala	Representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala
48	Un representante de las universidades privadas del país	Representante Universidades Privadas del País
49	---	Presidente de la Junta Directiva Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia

Fuente: Elaboración propia

La integración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural evidencia claramente la desproporcionalidad a favor del gobierno en cuanto al poder de decisión dentro de este foro multiactor que, en esencia, debería ser mayoritariamente conformado por los diferentes sectores de la ciudadanía.

En concreto, de los 49 integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural que participaron en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, solamente 16 representaciones corresponden a la población, mientras que 33 representaciones corresponden al gobierno, incluyendo su presidente, secretaría y dirección ejecutiva. Es decir, la población únicamente conforma el 32.65% del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en tanto que la institucionalidad pública asume el poder de decisión sobre cualquier disposición con el 67.35% de representación total.

Por lo tanto, la participación real de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación de políticas públicas es escasa, ya que ha intervenido de manera directa en la generación del 4.35% de las políticas públicas de desarrollo en Guatemala, no se ha logrado aprobar una política de ordenamiento territorial, y en la instancia nacional del Sistema de Consejos de Desarrollo en la que se aprueban las principales políticas de desarrollo, se acredita que la institucionalidad pública asume el poder de decisión sobre cualquier disposición con más de las dos terceras partes del total de representaciones.

4.4. Intervención de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como administradores de recursos públicos

Ahora bien, establecida la participación en la generación de las políticas públicas vigentes, deviene necesario establecer que, junto con la referida naturaleza de órganos planificadores, al analizar las normas que rigen su financiamiento y funcionamiento se deduce que los Consejos de Desarrollo han adquirido un

carácter de órganos ejecutores o, por lo menos, de administradores de recursos públicos.

La ejecución constituye la fase dentro de la administración pública en la que lo planificado se realiza materialmente por medio de la erogación de fondos públicos. El citado autor Godínez Bolaños (2009) puntualiza que la actividad de ejecución corresponde a los funcionarios públicos del Organismo Ejecutivo así como a las entidades descentralizadas y autónomas, e implica: "...la prestación de servicios, construcción y mantenimiento de la obra pública y de la atención a los requerimientos y solicitudes de los usuarios, particulares, o población en general..." (p.239)

En el caso de los Consejos de Desarrollo, dicho rol se encuentra determinado por la asignación de presupuesto para obras que reciben de conformidad con la recaudación del Impuesto al Valor Agregado y el Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación.

Respecto al Impuesto al Valor Agregado, el Decreto 27-92 del Congreso de la República, establece en su artículo 10 que la tarifa del impuesto es del 12% sobre la base imponible y que, de lo recaudado, el 1% se destina al a los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo, indicando expresamente que: "...Estos serán los responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente, a través del Banco de Guatemala...".

Debe considerarse que dicha asignación a cada uno de los Consejos Departamentales de Desarrollo, se lleva a cabo según lo dispuesto en el artículo 5 del punto resolutivo 4-2019 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y lo desarrollado por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (2021), en cuanto a que se asigna un: "...30% en función de la población, 35% en

función de la brecha del Índice de Desarrollo Humano, 5% en función del Índice de Recaudación Fiscal, 5% en función del Índice de Pobreza Extrema y 25% aporte fijo por municipio...” (p.8). A su vez, el 30% en función de la población se divide en un 12% por la población urbana y un 18% por la población rural.

En consecuencia, si bien no se asigna directamente un carácter de ejecutores a los Consejos de Desarrollo, sí se les confiere la responsabilidad de administrar fondos públicos en la cantidad que se determine, según diversos criterios aplicables. Este extremo, conlleva necesariamente una carga ejecutiva en el manejo de recursos estatales que corresponde al 1% del total recaudado por concepto del Impuesto al Valor Agregado.

Por otra parte, en lo que respecta al Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación, el artículo 6 del Decreto 71-2008 del Congreso de la República determina que los fondos provenientes de regalías por operaciones de hidrocarburos y petroleras deberán ser invertidos en infraestructura, desarrollo rural, energías renovables, turismo sostenible e inversión social por medio de Consejos Departamentales de Desarrollo. Respecto a su distribución se establece que: “...El cinco por ciento (5%) del total recaudado, será distribuido entre los Consejos Departamentales de Desarrollo del país, proporcionalmente al número de habitantes que establezca anualmente el Instituto Nacional de Estadística para cada departamento...” y “...El veinte por ciento (20%) del total recaudado, será distribuido entre los Consejos Departamentales de Desarrollo de los departamentos donde se lleven a cabo operaciones petroleras...”.

En consecuencia, los Consejos de Desarrollo ejercen una administración de fondos que corresponde al 25% de lo recaudado por concepto de regalías de operaciones petroleras, de los cuales un 20% corresponde a los departamentos donde se realizan operaciones petroleras y un 5% en el resto de departamentos donde no se realizan operaciones petroleras.

Finalmente, es relevante hacer referencia en cuanto a que el manejo o administración de fondos públicos por parte de los Consejos de Desarrollo, específicamente en el nivel departamental, se desarrolla en el “Normativo para la distribución y administración de los recursos financieros, así como la planificación, ejecución y supervisión de los programas y proyectos, financiados con el aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo” contenido y modificado en los puntos resolutivos 02-2019, 04-2019 y 10-2021 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

Dentro de dicho normativo, se precisa que los fondos son recibidos y administrados por los Consejos Departamentales de Desarrollo, pero ejecutados a través de las municipalidades.

En su artículo 2 literal n) se indica que por unidad ejecutora se entenderá que: “Es la municipalidad encargada de la ejecución y supervisión de los programas y proyectos financiados con recursos del Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo...”; asimismo, en el artículo 16 se desarrolla que: “...Las Unidades Ejecutoras, responsables de la ejecución de programas y/o proyectos con recursos financieros administrados por los Consejos Departamentales de Desarrollo, suscribirán el Convenio de Ejecución para cada programa y/o proyecto...”, en dicho Convenio suscrito entre el Consejo Departamental de Desarrollo y la unidad ejecutora, se deberá estipular que: “...ésta última le informará mensualmente al respectivo Consejo (...) el avance físico y financiero del proyecto. El Convenio de ejecución del proyecto, constituirá la base para que la Unidad Ejecutora realice el proceso de contratación...”.

Resulta de importancia que, en el artículo 18, se regula que los Consejos Departamentales de Desarrollo: “...tienen la responsabilidad de verificar el cumplimiento de los términos establecidos en los convenios de programas y/o proyectos suscritos con las Unidades Ejecutoras, debiendo promover las acciones

administrativas y legales necesarias en caso de existir incumplimiento de los mismos...”.

En cuanto a la titularidad de los fondos, en el artículo 20 se dispone que: “...De acuerdo al marco legal, la titularidad de los recursos de los Consejos Departamentales de Desarrollo se registrará en el SICOIN por medio de cuentas corrientes a favor de cada Consejo...” siendo necesario para su traslado a las municipalidades: “...la utilización de dos (2) firmas, siendo imprescindible la firma del Presidente del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo, el cumplimiento de los procesos legales, administrativos, registros y documentación de soporte son responsabilidad directa de cada CODEDE...”.

Por lo tanto, queda establecido que además de la naturaleza de órganos planificadores, los Consejos de Desarrollo asumen funciones de manejo de fondos públicos con atribuciones de ejecución por medio de las municipalidades del país. La dinámica generada por la responsabilidad de administración de recursos conlleva, tal como se expondrá en apartados posteriores, una tergiversación de sus funciones dentro de la estructura estatal, circunscribiendo la participación ciudadana a aspectos distintos a los contemplados originariamente en el ámbito de atribuciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

4.5. Representatividad de las priorizaciones ciudadanas dentro de la formulación y ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

En el contexto descrito en secciones anteriores, se constata que la priorización de las demandas poblacionales dentro de la elaboración del presupuesto de la Nación se materializa por medio de la intervención de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como el escenario de mayor importancia de participación ciudadana.

De forma concreta, la representatividad de los requerimientos poblacionales debe evaluarse en función de las asignaciones presupuestarias y los proyectos incorporados en el “Programa de inversión física, transferencias de capital e inversión financiera” (listado geográfico de obras). Este programa se anexa y aprueba en conjunto con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y detalla la inversión física, las transferencias de capital y la inversión financiera.

La inversión física se refiere a las obras y equipamiento de los ministerios de Estado; las transferencias de capital se vinculan con los aportes que se trasladan a los Consejos Departamentales de Desarrollo y otras entidades para realización de obras físicas; y la inversión financiera consiste, entre otros rubros, a las participaciones de capital, adquisición de acciones u otros valores representativos de capital que realiza el Estado.

En este punto es pertinente relacionar que, en la elaboración del presupuesto público, la principal participación ciudadana se lleva a cabo por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo, y, además de sus recomendaciones sobre montos de preinversión e inversión, su intervención se evidencia en la priorización de proyectos, lo cuales, si son aprobados reciben una asignación dentro del presupuesto estatal y se registran dentro de las transferencias de capital (dado que son aportes que deberán ser trasladados a los Consejos Departamentales de Desarrollo) del “Programa de inversión física, transferencias de capital e inversión financiera”.

En otras palabras, las priorizaciones poblacionales escalan desde los Consejos Comunitarios de Desarrollo hasta la aprobación de proyectos en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; posteriormente, se someten a conocimiento del Congreso de la República conjuntamente con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado como parte “Programa de inversión física, transferencias de capital e inversión financiera”; y, si recibe aprobación, se

concretiza por medio de asignaciones presupuestarias que deberán ser administradas por los Consejos Departamentales de Desarrollo en la ejecución de obras físicas.

De la consulta a la documentación correspondiente, se establece que la propuesta del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural efectivamente es incluida dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. En concreto, para el periodo analizado, los proyectos que corresponden a los Consejos de Desarrollo se conforman por los aprobados por el Congreso de la República en los Decretos 50-2016 y 25-2018, los cuales, a su vez, equivalen a los aprobados mediante Actas 7-2016 y 2-2018 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y sus anexos. Adicionalmente, se incorporan como parte de la inversión asignada a los Consejos de Desarrollo, las reprogramaciones que se llevan a cabo para viabilizar diversos proyectos.

Debe tenerse en consideración que, debido a la falta de aprobación del presupuesto nacional para 2018, 2020 y 2021, los proyectos aprobados en los Decretos 50-2016 y 25-2018 del Congreso de la República y las correspondientes reprogramaciones, siguieron surtiendo efectos, respectivamente, en los años en que no se aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

En ese orden, la representatividad de la participación ciudadana se constata en los proyectos que son aprobados por el Congreso de la República en el “Programa de inversión física, transferencias de capital e inversión financiera” y que reciben fondos para ser administrados por los Consejos Departamentales de Desarrollo.

La expresión financiera de dicha representatividad de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se verifica en lo reportado dentro del Sistema de Contabilidad Integrada administrado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el cual, dentro de otros datos del presupuesto nacional, registra el monto asignado o aprobado por

el Congreso de la República, las modificaciones presupuestarias, el monto final o vigente resultante de las modificaciones realizadas y el monto ejecutado.

En la tabla siguiente se evidencian las cifras generales del presupuesto del Estado, y, de forma específica, lo correspondiente a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Tabla 4.8. Presupuesto general de egresos del Estado
Ejercicios fiscales 2018 al 2021
(Cifras en millones de quetzales y porcentaje)

	General			Consejos de Desarrollo Urbano y Rural				
	Asignado	Modificado	Vigente	Asignado	Modificado	Vigente	Pagado	Porcentaje de ejecución
2018	76,989.50	1,402.00	78,391.50	2,159.80	454.90	2,614.70	1,999.20	76.90%
2019	87,715.10	612.50	88,327.50	2,637.10	50.30	2,687.30	1,826.10	68.20%
2020	87,715.10	20,045.70	107,760.70	2,637.10	629.80	3,266.90	2,702.05	82.70%
2021	107,521.46	0.00	107,521.46	3,237.06	109.65	3,346.71	2,702.00	80.74%

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada

Al analizar los datos expuestos, se determina que el monto vigente para los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en relación a los montos vigentes totales o generales del presupuesto de Estado constituyen una mínima proporción. En concreto, se constata para el año 2018, que lo vigente para los Consejos de Desarrollo corresponde a un 3.34%; para 2019 un 3.04%; para 2020 un 3.03%; y, para 2021 un 3.11%.

El panorama se agrava aún más, si se tiene en consideración la eficacia en cuanto a la ejecución de los fondos asignados a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ya que, de conformidad con los datos expuestos, no todo el presupuesto vigente se ha ejecutado.

Al respecto, los porcentajes de ejecución entre 68.20% y 82.70% que reflejan los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los años indicados, permiten establecer que además de su baja representatividad dentro del total del presupuesto, su deficiente nivel de eficacia ha conllevado que del 2018 al 2021 se hayan perdido más de Q. 2,686.26 millones que pudieron haber resuelto importantes demandas ciudadanas por medio de la realización de proyectos priorizados y que recibieron la asignación presupuestaria correspondiente.

Desde otra perspectiva complementaria, para determinar la representatividad de las priorizaciones ciudadanas dentro de la planificación estatal es viable establecer, por medio del Sistema Nacional de Inversión Pública administrado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la proporción de proyectos que realizan los Consejos de Desarrollo respecto al total de proyectos que se gestionan a nivel estatal.

En dicho sistema se registran, entre otros, los proyectos solicitados por los distintos niveles (Organismo Ejecutivo, entidades descentralizadas, gobiernos locales y Consejos de Desarrollo), los proyectos con asignación presupuestaria y los proyectos con ejecución. A efecto de establecer la relación entre los datos registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública, es pertinente determinar el alcance de las categorías de proyectos solicitados, asignados y ejecutados.

Para efectos del análisis de la participación ciudadana, debe establecerse que los proyectos “solicitados” son aquellos que han sido propuestos por los distintos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo y, desde su formulación, se han registrado en el Sistema Nacional de Inversión Pública. Estos proyectos son los que los Consejos de Desarrollo directamente entienden como necesarios para responder a las necesidades detectadas en la población, hayan sido aprobados o no por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y por el Congreso de la República.

Los proyectos “asignados” o “aprobados” son aquellos que efectivamente fueron autorizados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural atendiendo los criterios de priorización establecidos y los techos presupuestarios determinados por departamento, y que, además, fueron aprobados por el Congreso de la República, y por lo tanto, incorporados al “Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera”; adicionalmente, en esta categoría también se incorporan aquellos que han sido reprogramados de años anteriores. Estos proyectos se circunscriben a los priorizados en el nivel nacional del Sistema de Consejos y que, consecuentemente, son aprobados en su totalidad por el Congreso de la República asignándoles un monto presupuestario para su ejecución.

Los proyectos “ejecutados” son aquellos que, habiendo sido aprobados por el Congreso de la República y habiendo recibido asignación presupuestaria, registran algún grado de ejecución, lo cual no necesariamente equivale a su total ejecución o finalización efectiva, sino que únicamente hace referencia a que tengan registrado algún porcentaje de ejecución.

En ese sentido, la comparación entre las categorías de proyectos “solicitados” y proyectos “asignados” muestra el grado de representatividad que los requerimientos de los distintos niveles de Consejos de Desarrollo tienen respecto a los aprobados y priorizados tanto por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural como por el Congreso de la República. En otras palabras, permite establecer cuántos proyectos solicitados por la población son incorporados finalmente dentro del “Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera”.

Tabla 4.9. Proyectos de inversión pública
Ejercicios fiscales 2018 al 2021
(Cantidad de proyectos y porcentajes)

A NIVEL ESTADO		CONSEJOS DE DESARROLLO					
Total de proyectos solicitados	Total de proyectos asignados	Total de proyectos solicitados		Proyectos asignados (aprobados y con presupuesto asignado)			
		Cantidad	Porcentaje de representación dentro del total a nivel Estado	Cantidad	Porcentaje de representación dentro del total a nivel Estado	Porcentaje de representación respecto a los solicitados por el SISCODE	
2018	17,337	7,156	5,190	29.94%	2,963	41.41%	57.09%
2019	16,251	7,436	4,084	25.13%	3,004	40.40%	73.56%
2020	16,391	7,875	5,822	35.52%	3,362	42.69%	57.75%
2021	17,680	8,814	6,161	34.85%	3,288	37.30%	53.37%

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

En la comparativa de total de proyectos asignados a nivel Estado y a nivel de Consejos de Desarrollo, se establece que para 2018, representaron el 41.41%; para 2019, el 40.40%; para 2020, el 42.69%; y para 2021, cae hasta el 37.30%. Los datos expuestos implican que menos de la mitad del total de proyectos están a cargo del Sistema de Consejos de Desarrollo, es decir, menos de la mitad responden a lo solicitado por la vía institucional por la población guatemalteca.

Además, estas cifras evidencian que el porcentaje de proyectos asignados a los Consejos de Desarrollo en relación al total de sus proyectos solicitados, no corresponde al 100%. No todos los proyectos que solicitan los Consejos de Desarrollo son aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Congreso de la República; en concreto, durante el 2018 solamente se aprobó el 57.09% de lo solicitado, en 2019 el 73.56%, en 2020 el 57.75%, y, en 2021 el 53.37%.

Este porcentaje de representación significa que de los 21,257 de proyectos que la población solicitó durante el periodo analizado únicamente 12,617 proyectos fueron efectivamente aprobados e incorporados en la inversión nacional; lo cual implica que un 40% de los proyectos solicitados se queden sin ser atendidos y, en consecuencia, impliquen un déficit en la atención de las necesidades básicas que la población manifestó por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

De manera complementaria corresponde establecer la eficacia de la ejecución de los proyectos que fueron aprobados y recibieron asignación presupuestaria. Para ello, el Sistema Nacional de Inversión Pública muestra la cantidad de proyectos que registran un avance de ejecución presupuestaria; este análisis no conlleva la determinación de montos ejecutados, lo cual se expuso previamente según datos del Sistema de Contabilidad Integrada, sino que permite establecer la cantidad de proyectos con algún avance financiero, independientemente del monto ejecutado, y, aquellos proyectos que registran la totalidad de ejecución presupuestaria.

Tabla 4.10. Proyectos de inversión pública con ejecución presupuestaria
Ejercicios fiscales 2018 al 2021
(Cantidad de proyectos y porcentajes)

	Proyectos aprobados y con presupuesto asignado	Proyectos con avance en ejecución presupuestaria		Proyectos con 100% de ejecución presupuestaria	
	Cantidad	Cantidad	Porcentaje de representación respecto al total de aprobados	Cantidad	Porcentaje de representación respecto al total de aprobados
2018	2,963	2,530	85.39%	1,300	43.87%
2019	3,004	2,610	86.88%	1,196	39.81%
2020	3,362	3,092	91.97%	1,655	49.23%
2021	3,288	2,943	89.51%	1,725	52.46%

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

Los porcentajes contenidos en la tabla que antecede, reflejan que la eficacia de los Consejos de Desarrollo en la ejecución presupuestaria de proyectos no equivale a la total ejecución de lo asignado. De hecho, la cantidad de proyectos con algún grado de avance en la ejecución presupuestaria durante 2018 a 2021 constituyen entre el 85.39% y 91.97% del total de proyectos aprobados que tenían un presupuesto asignado. Dicho porcentaje decrece si se hace referencia únicamente a aquella cantidad de proyectos que registran un 100% de ejecución presupuestaria, los cuales representan escasamente entre el 39.81% y 52.46% del total de aprobados.

En términos de cantidad de proyectos, la deficiente eficacia en la administración de fondo públicos ha generado, durante el periodo analizado, que 1,442 no hayan tenido ningún grado de ejecución presupuestaria, y, que en 6,741 de los 12,617 proyectos aprobados no se haya ejecutado el 100% de lo asignado.

Por lo tanto, a manera de síntesis, las priorizaciones ciudadanas se canalizan por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo y se concretizan a través de asignaciones presupuestarias; no obstante, según datos de sistemas gubernamentales oficiales, tienen una representatividad baja respecto a los totales nacionales. Desde el enfoque presupuestario, lo asignado y vigente a los Consejos de Desarrollo implica únicamente alrededor de un 3% del presupuesto total; y, desde el enfoque de la inversión pública, los proyectos relacionados con los Consejos de Desarrollo constituyen alrededor del 40% de la programación estatal de proyectos públicos.

Adicionalmente, en cuanto a la eficacia de los Consejos de Desarrollo, los datos expuestos acreditan que los porcentajes de ejecución son susceptibles de amplias mejoras, ya que solamente de 2018 a 2021, se acreditó que se dejaron de ejecutar más de Q. 2,686.26 millones y que en 6,741 proyectos no se ejecutó la totalidad de presupuesto asignado.

Lo propuesto por los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural efectivamente se incluye dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado ya que el Congreso de la República aprueba lo remitido por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural; sin embargo, su representatividad dentro del total general, así como su eficacia en cuanto a la ejecución, tanto desde el análisis presupuestario como desde la inversión pública, resulta limitada.

4.6. Efectos económicos, sociales y políticos

4.6.1. Efectos económicos

En cuanto a los efectos económicos derivados de la limitada participación real de la población por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la planificación pública y dentro del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se materializan en la tergiversación de su naturaleza económica dentro de la estructura estatal al asumir atribuciones de ejecutores o administradores de fondos públicos; y a ello, se adiciona el efecto manifestado en su restringida representatividad dentro del presupuesto estatal, la exclusión de proyectos priorizados por la población y la limitada eficacia de su ejecución presupuestaria.

Respecto a la tergiversación de su naturaleza económica, desde su concepción originaria los Consejos de Desarrollo son órganos planificadores; sin embargo, según la normativa que rige su funcionamiento, son ejecutores o administradores de fondos públicos.

Las actividades propias de un órgano de planificación y un órgano de ejecución difieren sustancialmente, por cuanto los primeros realizan una función de estrategia para el desarrollo y la priorización de necesidades sociales, mientras que los segundos se circunscriben únicamente a la realización concreta de obras

y la prestación de servicios. En términos de alcance, la planificación tiene una repercusión integral en el desarrollo nacional, y, por su parte, la ejecución tiene un impacto concreto y limitado a la administración de fondos públicos asignados para la inversión.

La coexistencia de ambas atribuciones en las actividades de los Consejos de Desarrollo ha generado ineficacia de la participación de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la planificación pública. Se ha desnaturalizado su rol dentro de la estructura organizativa del Estado, provocando escasa participación en la generación de políticas de desarrollo a cambio de su ocupación en la administración de fondos públicos.

Por otra parte, como se expuso anteriormente, los datos vinculados a la representatividad presupuestaria y la ejecución de los fondos asignados, constituyen importantes rubros que denotan otros efectos económicos derivados del rol que han asumido los Consejos de Desarrollo.

Según el Sistema de Contabilidad Integrada, la representatividad de lo asignado a los Consejos de Desarrollo se circunscribe alrededor del 3% del presupuesto nacional, respecto a lo cual, su eficacia de ejecución o porcentaje de ejecución se determina entre un 68.20% y 82.70% los últimos años; ello impacta en que, del 2018 al 2021, se acredite una pérdida de Q. 2,686.26 millones que pudieron haber atendido necesidades priorizadas por la población.

De forma complementaria, en atención a lo registrado en el Sistema Nacional de Inversión Pública, los efectos económicos se evidencian también al realizar un análisis comparativo entre los proyectos solicitados por los Consejos de Desarrollo y los incorporados en el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera (listado geográfico de obras), y, entre los que recibieron asignación presupuestaria y los que registran ejecución.

Este análisis, establece que menos de la mitad de los proyectos asignados a nivel Estado corresponden a los Consejos de Desarrollo; en específico, del 2018 a 2021, los proyectos asignados y aprobados al Sistema de Consejos de Desarrollo representan únicamente entre el 37.30% y 42.69% del total. A ello, debe adicionarse que solamente entre el 53.37% y 73.56% de los proyectos solicitados por la población por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo son aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el Congreso de la República; y que, de ese porcentaje de aprobados, exclusivamente entre el entre el 39.81% y 52.46% registran un 100% de ejecución presupuestaria, lo cual significa que 6,741 de los 12,617 proyectos aprobados para el periodo analizado, no se hayan ejecutado de manera total, y en consecuencia, no se hayan traducido en satisfactores para la población.

De lo expuesto se constata que los Consejos de Desarrollo han descuidado su función económica esencial de generar y dar seguimiento a políticas públicas de desarrollo, a causa de una participación en la ejecución de obras que no resulta significativa a nivel Estado. Derivado de ello, la participación ciudadana por medio de la vía institucionalizada en los Consejos de Desarrollo queda prácticamente excluida en la definición de las metas y los objetivos estratégicos que deben orientar la gestión pública, restringiendo su intervención a un área muy concreta de manejo presupuestario y ejecución de proyectos.

4.6.2. Efectos sociales

Para entender el alcance social de la participación de los Consejos de Desarrollo dentro de la planificación pública, además de la referida repercusión que se genera al excluir su intervención en la formulación de políticas públicas de desarrollo, resulta pertinente establecer qué tipología de proyectos son susceptibles de atenderse por medio de la priorización que realiza la población en los diversos niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo, y en qué medida son efectivamente

incorporados dentro del presupuesto público por medio del Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera (listado geográfico de obras).

En ese sentido, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural ha establecido, por medio de sus puntos resolutivos 2-2019, 4-2019 y 10-2021 las prioridades y los criterios aplicables en la proposición de proyectos de inversión pública.

Entre los proyectos que se deben priorizar se encuentran aquellos de índole **educativo** como: escuelas primarias, escuelas preprimaria bilingüe, escuela primaria, escuela primaria bilingüe, instituto básico, instituto de telesecundaria, instituto diversificado, instituto experimental, instituto tecnológico e infraestructura para bibliotecas escolares; de **salud** como: puestos de salud, centros de salud, ampliación o mejoramiento de hospitales existentes, Centros Comunitarios de Salud, Centro de Atención Integral Materno Infantil; de **infraestructura** como: caminos rurales, calles, puentes, muros de contención, gaviones, revestimientos de talud, Centro de Atención y Restitución de Derechos a Mujeres Víctimas de Violencia, infraestructura para formación superior y en lenguas mayas, infraestructura para el fomento agropecuario; de **introducción y distribución de agua potable** como: sistemas de agua potable, pozos, tanques de almacenamiento, tratamiento de aguas; de **energía eléctrica** como: fuentes de abastecimiento de energía eólica o solar; de **drenajes** como: sistemas de alcantarillado sanitario, sistemas de tratamiento de aguas residuales y sistemas de aguas pluviales; y de **manejo de desechos** como: infraestructura para recolección, clasificación, tratamiento y disposición final de desechos sólidos.

Dentro de tal contexto, los Consejos de Desarrollo solicitan proyectos de diversa naturaleza y los registran desde su formulación, previo a ser aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en el Sistema Nacional de Inversión Pública. En dicho sistema oficial, los proyectos se agrupan por sectores,

lo cual permite establecer la naturaleza de los proyectos que fueron solicitados pero que no fueron incorporados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, y en consecuencia, quedaron fuera del Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera (listado geográfico de obras). Adicionalmente, viabiliza el detalle de la ejecución física de los proyectos, es decir, muestra los avances físicos y la finalización material de cada proyecto.

A continuación, se muestran los proyectos vinculados a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural del 2018 al 2021, con la especificación de la cantidad de proyectos solicitados, proyectos aprobados (con presupuesto asignado), proyectos no aprobados, proyectos aprobados y finalizados (ejecución física), así como los proyectos aprobados y no finalizados.

Tabla 4.11. Proyectos de inversión pública por sector 2018

Ejercicio fiscal 2018
(Cantidad de proyectos)

Sector	Proyectos solicitados	Aprobación de proyectos		Finalización de proyectos	
		Aprobados	No aprobados	Aprobados y finalizados	Aprobados y no finalizados
Agropecuario	13	2	11	1	1
Agua y saneamiento	2,197	1,350	847	822	528
Ciencia y tecnología	1	1	0	1	0
Cultura y deportes	30	9	21	3	6
Desarrollo urbano y rural	226	71	155	34	37
Educación	1,892	1,151	741	745	406
Industria y comercio	1	0	1	0	0
Medio ambiente	25	10	15	4	6
Otras actividades de administración	3	3	0	2	1
Otras actividades de servicios económicos	1	0	1	0	0
Otras actividades de servicios sociales	11	6	5	4	2
Relaciones exteriores	1	1	0	1	0
Salud y asistencia social	330	189	141	111	78
Seguridad interna	1	1	0	0	1
Servicios generales	3	2	1	1	1
Trabajo y previsión social	1	0	1	0	0
Transporte	447	166	281	86	80
Turismo	6	0	6	0	0
Vivienda	1	1	0	0	1
	5,190	2,963	2227	1,815	1,148

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

Tabla 4.12. Proyectos de inversión pública por sector 2019
Ejercicio fiscal 2019
(Cantidad de proyectos)

Sector	Proyectos solicitados	Aprobación de proyectos		Finalización de proyectos	
		Aprobados	No aprobados	Aprobados finalizados	Aprobados y no finalizados
Administración fiscal	1	1	0	1	0
Agropecuario	6	5	1	1	4
Agua y saneamiento	1,653	1,272	381	818	454
Cultura y deportes	29	10	19	5	5
Desarrollo urbano y rural	155	51	104	35	16
Educación	1,597	1,282	315	864	418
Energía	1	0	1	0	0
Medio ambiente	14	6	8	3	3
Otras actividades de administración	5	3	2	1	2
Otras actividades de servicios sociales	4	1	3	0	1
Relaciones exteriores	1	0	1	0	0
Salud y asistencia social	265	197	68	132	65
Seguridad interna	1	1	0	0	1
Servicios generales	4	3	1	1	2
Trabajo y previsión social	1	1	0	0	1
Transporte	344	170	174	140	30
Turismo	2	1	1	1	0
Vivienda	1	0	1	0	0
	4,084	3,004	1,080	2,002	1,002

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

Tabla 4.13. Proyectos de inversión pública por sector 2020
Ejercicio fiscal 2020
(Cantidad de proyectos)

Sector	Proyectos solicitados	Aprobación de proyectos		Finalización de proyectos	
		Aprobados	No aprobados	Aprobados finalizados	Aprobados y no finalizados
Administración fiscal	1	1	0	0	1
Agropecuario	12	8	4	3	5
Agua y saneamiento	2,079	1,072	1,007	720	352
Cultura y deportes	24	6	18	1	5
Desarrollo urbano y rural	115	71	44	48	23
Educación	2,067	1,160	907	806	354
Energía	3	1	2	1	0
Industria y comercio	1	1	0	0	1
Medio ambiente	15	5	10	4	1
Otras actividades de administración	5	2	3	2	0
Otras actividades de servicios sociales	3	1	2	1	0
Relaciones exteriores	1	0	1	0	0
Salud y asistencia social	328	156	172	101	55
Seguridad interna	1	1	0	0	1
Servicios generales	6	4	2	3	1
Trabajo y previsión social	1	1	0	1	0
Transporte	1,159	871	288	588	283
Turismo	1	1	0	0	1
	5,822	3,362	2,460	2,279	1,083

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

Tabla 4.14. Proyectos de inversión pública por sector 2021
Ejercicio fiscal 2021
(Cantidad de proyectos)

Sector	Proyectos solicitados	Aprobación de proyectos		Finalización de proyectos	
		Aprobados	No aprobados	Aprobados finalizados	Aprobados y no finalizados
Administración fiscal	1	1	0	1	0
Agropecuario	16	10	6	8	2
Agua y saneamiento	1,958	796	1,162	614	182
Ciencia y tecnología	1	1	0	1	0
Cultura y deportes	23	5	18	4	1
Desarrollo urbano y rural	67	36	31	28	8
Educación	1,967	799	1,168	657	142
Energía	8	2	6	2	0
Industria y comercio	1	1	0	0	1
Judicial	1	1	0	1	0
Legislativa	1	1	0	1	0
Medio ambiente	15	2	13	2	0
Otras actividades de administración	3	3	0	2	1
Otras actividades de servicios sociales	2	0	2	0	0
Salud y asistencia social	338	139	199	101	38
Seguridad interna	1	1	0	1	0
Servicios generales	8	7	1	7	0
Trabajo y previsión social	2	1	1	1	0
Transporte	1,743	1,481	262	1,213	268
Turismo	3	0	3	0	0
Vivienda	2	1	1	1	0
	6,161	3,288	2,873	2,645	643

Fuente: Sistema Nacional de Inversión Pública

Lo consignado en las tablas anteriores permite fundamentar que existe una importante deuda social que radica en la insatisfacción de necesidades priorizadas por la población a través de los Consejos de Desarrollo, en diversos sectores de la sociedad.

En términos generales, durante el periodo analizado, de los 21,257 proyectos solicitados, solamente un 59.35% fue aprobados (12,617 proyectos), y, únicamente 8,741 fueron finalizados físicamente en el periodo correspondiente. En ese sentido, el Estado dejó de aprobar 8,640 proyectos que fueron priorizados por la población y no logró culminar la ejecución física de otros 3,876 proyectos que fueron debidamente aprobados y recibieron la asignación correspondiente.

El déficit social generado por la no aprobación o no ejecución física de los proyectos requeridos por la población asciende a 12,516 proyectos (8,640 no aprobados más 3,876 no finalizados) de los 21,257 solicitados en total; esto implica que el Estado incumplió más de la mitad (58.88%) de los proyectos identificados inicialmente por la población como necesarios para satisfacer necesidades prioritarias.

De manera concreta, la deuda social se ha evidenciado en mayor medida en los sectores de agua y saneamiento, educación y transporte. En 2018, destacan 847 proyectos de agua y saneamiento, 741 proyectos de educación y 281 proyectos de transporte que no fueron incorporados dentro de la inversión física del Estado; en 2019, sobresalen 381 proyectos de agua y saneamiento, 315 proyectos de educación y 174 proyectos de transporte que no fueron aprobados; en 2020, resaltan 1,007 proyectos de agua y saneamiento, 907 proyectos de educación y 288 proyectos de transporte que fueron excluidos; y en 2021, se acentúan 1,168 proyectos de educación, 1,162 proyectos de agua y saneamiento, y 262 proyectos de transporte que no fueron tomados en consideración.

Adicionalmente, a manera de ejemplo, se evidencia que en 2018, el 84.62% de los proyectos agropecuarios y el 70.00% de los proyectos culturales no fueron aprobados; en 2019, no se aprobó ningún proyecto de vivienda y energía; en 2020, el 75.00% de proyectos culturales y el 66.67 de proyectos ambientales no obtuvieron la aprobación correspondiente; y en 2021, no se incluyó el 86.67% de proyectos ambientales, el 75.00% de proyectos energéticos, el 58.88% de proyectos de salud y el 50% de proyectos de trabajo y previsión social.

En este contexto se advierte que, en realidad, el efecto social de la deficiente función de los Consejos de Desarrollo dentro de la estructura estatal repercute en ámbitos fundamentales como la salud, seguridad alimentaria, educación,

transporte y accesibilidad al agua. Esto, en su conjunto y de manera directa, impacta de forma global en el desarrollo integral de la sociedad.

4.6.3. Efectos políticos

En apego a la naturaleza económica del presente estudio, en lo que corresponde al ámbito político se harán consideraciones generales que se caracterizan por su impacto en el adecuado cumplimiento de las funciones económicas que le corresponden a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en los niveles nacional, regional, departamental, municipal y comunitario.

En ese sentido, es importante puntualizar que la tergiversación de la naturaleza de órganos de planificación que corresponde al Sistema de Consejos de Desarrollo genera un grado de pérdida de legitimidad importante respecto a las políticas públicas.

La escasa y poco relevante intervención de los diferentes niveles de Consejos de Desarrollo en el ámbito de la planificación provoca políticas públicas no validadas por la ciudadanía. En consecuencia, las políticas públicas se aprueban a lo interno de las entidades gubernamentales, evidenciándose una exclusión de participación ciudadana, democrática, incluyente y multisectorial, en la determinación de las rutas de país en temas fundamentales de desarrollo.

De ello también se deriva la ausencia de identificación, apropiación y cumplimiento por parte de la población respecto a los lineamientos generales definidos dentro de la planificación estatal para obtener los objetivos a largo plazo. Las directrices de planificación se consideran parámetros impuestos unilateralmente por el gobierno y no se conciben como productos de planificación elaborados de manera participativa y conjunta entre población y Estado.

A las políticas públicas sin validación ciudadana se adhiere la aprobación de un bajo porcentaje de proyectos solicitados por la población por medio de los Consejos de Desarrollo, lo cual implica la falta de respuesta de la institucionalidad pública ante las necesidades priorizadas por la población. Con ello, se provoca una deuda social, el descontento ciudadano, se afecta la percepción de las autoridades y se genera una pérdida confianza en el Estado y, principalmente, en su capacidad para cumplir con sus finalidades principales de garantizar una vida digna y el desarrollo integral de la persona.

Por otra parte, los efectos políticos se constatan igualmente en la integración de los Consejos de Desarrollo en sus diversos niveles. Tal como se ha expuesto con anterioridad, su conformación, que idealmente debería manifestar una plena participación ciudadana, en realidad está caracterizada por la mayoritaria presencia de representaciones gubernamentales, o por lo menos, por la presencia gubernamental en los puestos de dirección, lo cual, condiciona necesariamente la determinación del actuar de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Adicionalmente, dada la preponderancia estatal dentro de su integración, no existe certeza que las representaciones que ostenta la ciudadanía sean delegaciones emanadas directamente de la población.

Para acreditar lo expuesto, a continuación, se muestra quién ejerce la dirección o coordinación de cada uno de los niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo y a qué sector representa.

Tabla 4.15. Presidencia y coordinación de los Consejos de Desarrollo

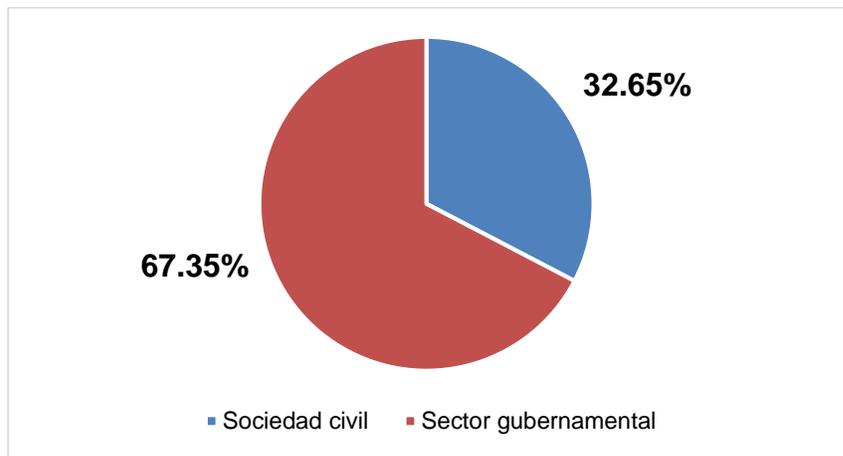
Nivel	Presidencia y coordinación	Sector
Nacional	Presidente constitucional de la República	Gubernamental
Regional	Coordinador nombrado por el Presidente constitucional de la República	Gubernamental
Departamental	Gobernador nombrado por el Presidente constitucional de la República	Gubernamental
Municipal	Alcalde municipal	Gubernamental
Comunitario	Miembro de la comunidad	Sociedad civil

Fuente: Elaboración propia

Únicamente en el caso de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, nivel inferior del Sistema de Consejos de Desarrollo, se constata que tanto su integración como su presidencia y coordinación corresponde a la propia población organizada. En los demás escenarios es directamente el Presidente de la República, algún funcionario nombrado por la presidencia, o bien, el Alcalde quien ejerce dicha rectoría.

Finalmente, haciendo acopio de lo descrito en el apartado 4.3, en la siguiente gráfica se muestran los porcentajes de representación pública y de la sociedad dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para el efecto, se toma como referencia la integración que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo: K'atun nuestra Guatemala 2032.

Gráfica 4.2. Representaciones dentro del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural



Fuente: Elaboración propia

De las 49 representaciones que conforman generalmente el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 33 corresponden directamente al Estado y solamente 16 a la sociedad civil. Esta integración implica que más de las dos terceras partes de los votos necesarios para aprobar o rechazar cualquier política pública de desarrollo de alcance nacional sigue estando a cargo de las representaciones gubernamentales, por lo que, en cuanto al ámbito político, la participación ciudadana adquiere matices poco relevantes respecto a la toma de decisiones.

4.7. Evaluación de la hipótesis

El presente apartado se realiza bajo la definición conceptual que la investigación realizada es, principalmente, de naturaleza cualitativa. En tal contexto, en su desarrollo se abordan aspectos teóricos y se hace referencia a determinada data registrada en sistemas oficiales que permiten establecer relaciones y porcentajes de representatividad o participación de la intervención de los Consejos de Desarrollo dentro de la planificación pública para validar o rechazar la hipótesis planteada.

En ese orden, se parte de establecer que el sistema de planificación pública en Guatemala está estructurado bajo parámetros de descentralización y participación ciudadana, según lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz, el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley de Descentralización.

En concreto, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República, crea el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural –integrado por diversos sectores de la población– y le asigna trascendentales funciones de planificación económica como formular políticas de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial; promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones; así como dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo, y, conocer sobre la ejecución presupuestaria de inversión pública financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado, entre otras.

En consecuencia, la actividad de los Consejos de Desarrollo debería implicar una participación local reflejada dentro de la planificación nacional a través de: a) la formulación de políticas públicas de desarrollo; y b) la priorización y seguimiento de proyectos de desarrollo local expresados presupuestariamente e incorporados dentro del programa de inversión nacional.

En ese orden, existiendo una estructura organizacional para viabilizar la participación ciudadana, el problema tratado en la presente investigación consistió en que, dentro del contexto social, político y económico actual, se desconoce si la intervención de la población local se refleja en la planificación nacional, y dentro de la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado; de tal manera que resultaba necesario establecer si los Consejos de Desarrollo

Urbano y Rural ejercen adecuadamente sus atribuciones dentro del sistema de planificación pública que rige dentro del Estado de Guatemala.

De manera concisa, el problema a investigar radicaba en determinar si los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cumplen de manera efectiva su función dentro del sistema de planificación pública descentralizada que regula el marco normativo nacional, logrando que la participación local se refleje en la planificación nacional y en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Al respecto, la hipótesis formulada hace referencia a que la participación descentralizada de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural resulta ineficaz dentro de la planificación pública y dentro del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, debido a que se ha desvirtuado la naturaleza del Sistema de Consejos de Desarrollo, excluyéndolos de la planificación y convirtiéndolos en órganos de ejecución.

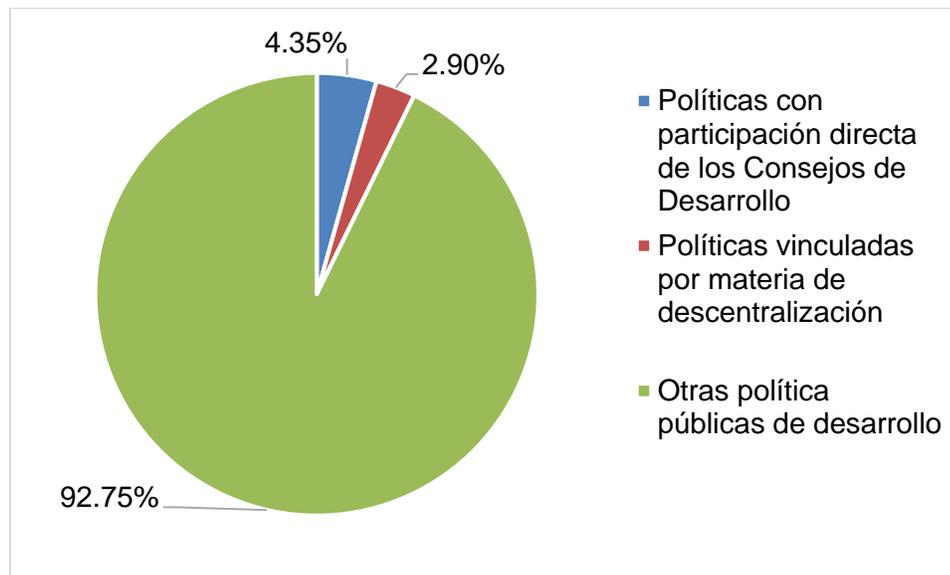
Para establecer si los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cumplen de manera efectiva su función, resulta necesario evaluar diversos aspectos de conformidad con las fuentes consultadas. Respecto a la generación de políticas públicas se debe determinar: si los Consejos de Desarrollo participan en la formulación de políticas públicas de desarrollo, en qué porcentaje de ellas intervienen directamente, si existe o no una política pública de ordenamiento territorial, y, si se garantiza o no la participación ciudadana en cada proceso de aprobación de políticas públicas de desarrollo. Respecto a la naturaleza de la integración de los Consejos de Desarrollo debe precisarse: cómo está conformado el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, qué porcentaje de representación ciudadana se materializa en dicho Consejo, y, quiénes ejercen las funciones de coordinación y presidencia en cada nivel de los Consejos de Desarrollo. Respecto a la priorización de proyectos, debe indicarse: qué porcentaje de los proyectos solicitados por la población dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo son

aprobados dentro de la inversión nacional, qué porcentaje de proyectos aprobados corresponden a los Consejos de Desarrollo en relación al total nacional, y, qué tipo de proyectos son excluidos del programa de inversión del Estado. Finalmente, respecto a la ejecución de fondos públicos por parte de los Consejos de Desarrollo debe puntualizarse: si el marco jurídico le asigna funciones de administración o ejecución de recursos públicos aun siendo órganos de planificación, qué porcentaje de fondos públicos administran respecto al total nacional, y, qué porcentaje de ejecución logran en el manejo de dichos fondos públicos.

En relación a la **generación de políticas públicas**, se constató que de las 69 políticas públicas que repercuten en el desarrollo de la población guatemalteca, el Sistema de Consejos de Desarrollo tiene vinculación directa en la formulación e implementación solo en 3 de ellas: Plan Nacional de Desarrollo, K'atun nuestra Guatemala 2032, Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, y, Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo; adicionalmente, en otras 2 políticas públicas se relaciona únicamente por razón de la materia dado que se refieren a aspectos de descentralización administrativa, pero en ellas, no se evidencia un papel activo de los Consejos de Desarrollo durante su formulación: Política de Fortalecimiento de las Municipalidades, y, Política de Desarrollo Social y Población.

Por lo tanto, las 3 políticas públicas con participación directa constituyen un escaso 4.35% de participación de los Consejos de Desarrollo en la etapa de formulación respecto al total nacional. A esto, debe adicionarse que actualmente no existe una política de ordenamiento territorial, cuya formulación también está a cargo de los Consejos de Desarrollo.

Gráfica 4.3. Participación de los Consejos de Desarrollo en las políticas públicas de desarrollo (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

En complemento, no se evidencia un mecanismo de participación ciudadana obligatorio dentro del proceso de aprobación de políticas públicas. Si bien las 3 políticas públicas citadas anteriormente constituyen un eje fundamental y su importancia es alta dentro de la planificación estatal, no se exige la necesidad de intervención de los Consejos de Desarrollo en la aprobación de cada una de las restantes 66 políticas públicas, ya que es indispensable garantizar, por medio de la intervención de la población organizada, que cada una de ellas se adapte a lo estipulado en las políticas marco.

Sobre la naturaleza de la **integración de los Consejos de Desarrollo**, es pertinente aclarar que, aunque la normativa de su funcionamiento los catalogue como un espacio de participación ciudadana, en realidad su conformación es prioritariamente gubernamental. Las principales políticas públicas, incluyendo las 3 previamente citadas son de conocimiento y aprobación del Consejo Nacional de

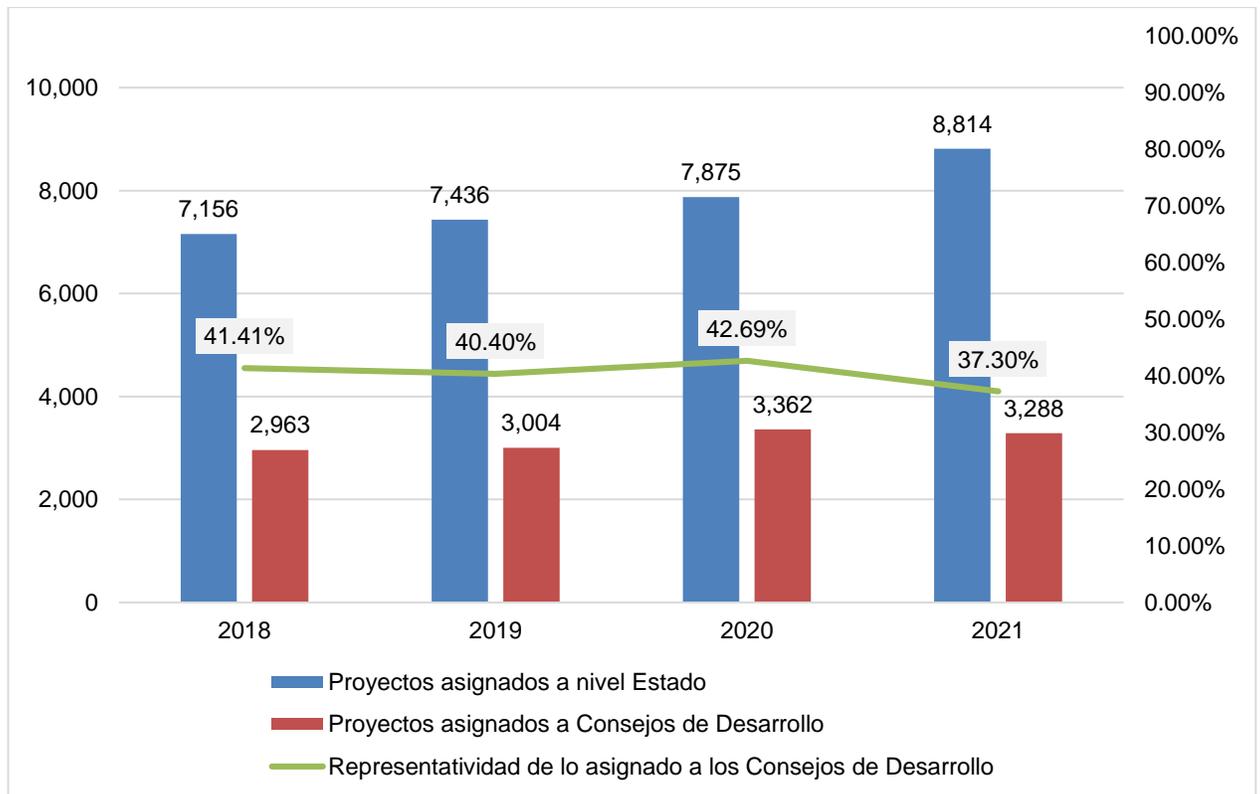
Desarrollo Urbano y Rural, sin embargo, la población únicamente representa el 32.65% de su conformación, en tanto que la institucionalidad pública asume el poder de decisión sobre cualquier disposición con el 67.35% de representación total.

Asimismo, en los diversos niveles de los Consejos de Desarrollo se acredita que la dirección, presidencia y coordinación, a excepción de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, está a cargo de la institucionalidad pública. Los Alcaldes la ejercen en los municipales, los gobernadores nombrados por el presidente de la República en los departamentales, los coordinadores nombrados por el presidente de la República en los regionales y el presidente de la República en el nacional.

En consecuencia, aunque intervengan los Consejos de Desarrollo en la formulación de las políticas públicas, debe enfatizarse que en realidad siguen siendo representaciones mayoritariamente de gobierno quienes adoptan las decisiones y quienes, en última instancia, aprobarían o no las políticas públicas sometidas a su consideración.

En relación a la **priorización de proyectos** por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo, a continuación, se muestra la comparación entre proyectos asignados a nivel general de Estado y los asignados a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Gráfica 4.4. Proyectos asignados a nivel Estado y a los Consejos de Desarrollo
(Cantidades y porcentajes)

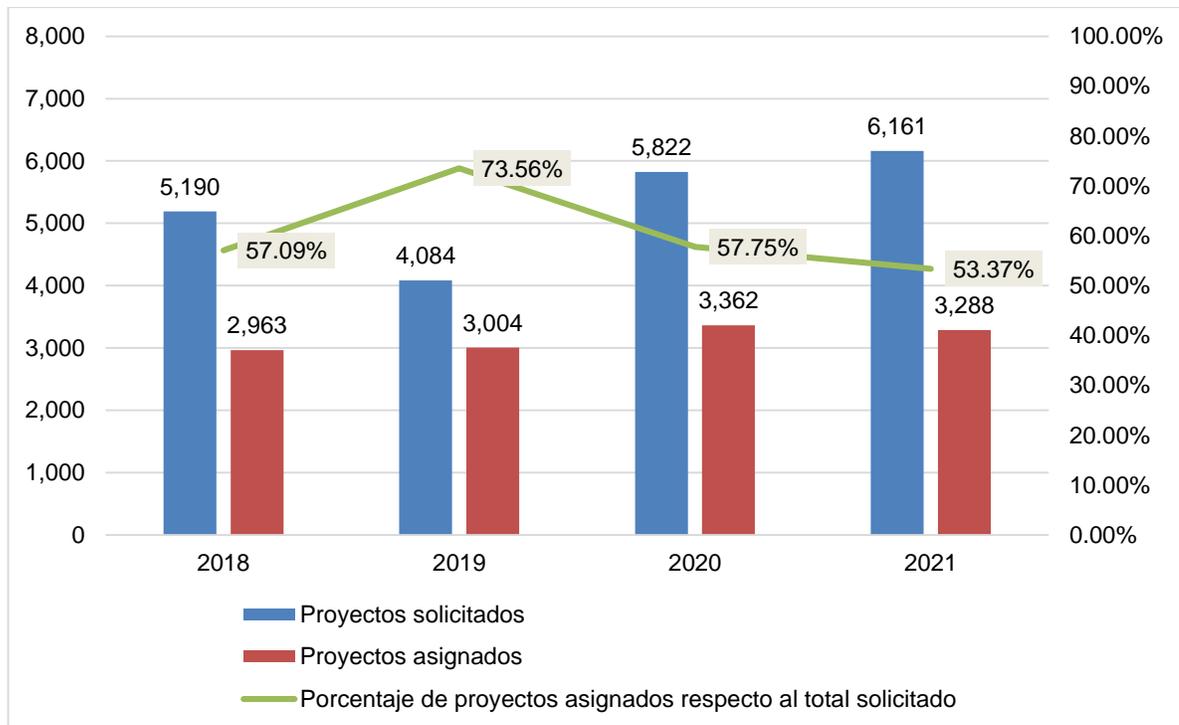


Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Inversión Pública

En síntesis, se demuestra que el porcentaje que representan los proyectos asignados y aprobados a los Consejos de Desarrollo en comparación al total nacional oscila entre el 37.30% y el 42.69%; en ese sentido, su participación implica un peso porcentual por debajo de la mitad del total de proyectos a nivel Estado. En términos absolutos, durante el periodo analizado, de los 31,281 proyectos aprobados a nivel nacional, solamente 12,617 proyectos corresponden a los Consejos de Desarrollo.

En la siguiente gráfica se muestran los proyectos solicitados por los Consejos de Desarrollo, los proyectos que les fueron asignados, y de la relación entre ambos datos, el porcentaje de proyectos asignados respecto al total de solicitados.

Gráfica 4.5. Proyectos solicitados y asignados a los Consejos de Desarrollo
(Cantidades y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Inversión Pública

De los datos mostrados, se verifica que el porcentaje de aprobación y asignación de proyectos oscila entre el 53.37% y el 73.56% respecto a los solicitados; es decir, que más del 25% y en ocasiones casi la mitad de los proyectos requeridos por la población no son incluidos dentro del programa de inversión nacional, y derivado de ello, son necesidades que quedan desatendidas por el Estado. Durante el periodo analizado, del total de solicitudes (21,257 proyectos) realizadas por la población, únicamente fueron aprobados y asignados 12,617 proyectos, mientras que los 8,640 proyectos restantes no se tomaron en consideración.

Es importante hacer referencia a la deuda social que se genera de la referida exclusión de proyectos solicitados por la población, la cual aunque se manifiesta con mayor grado en los sectores de agua y saneamiento, educación y transporte,

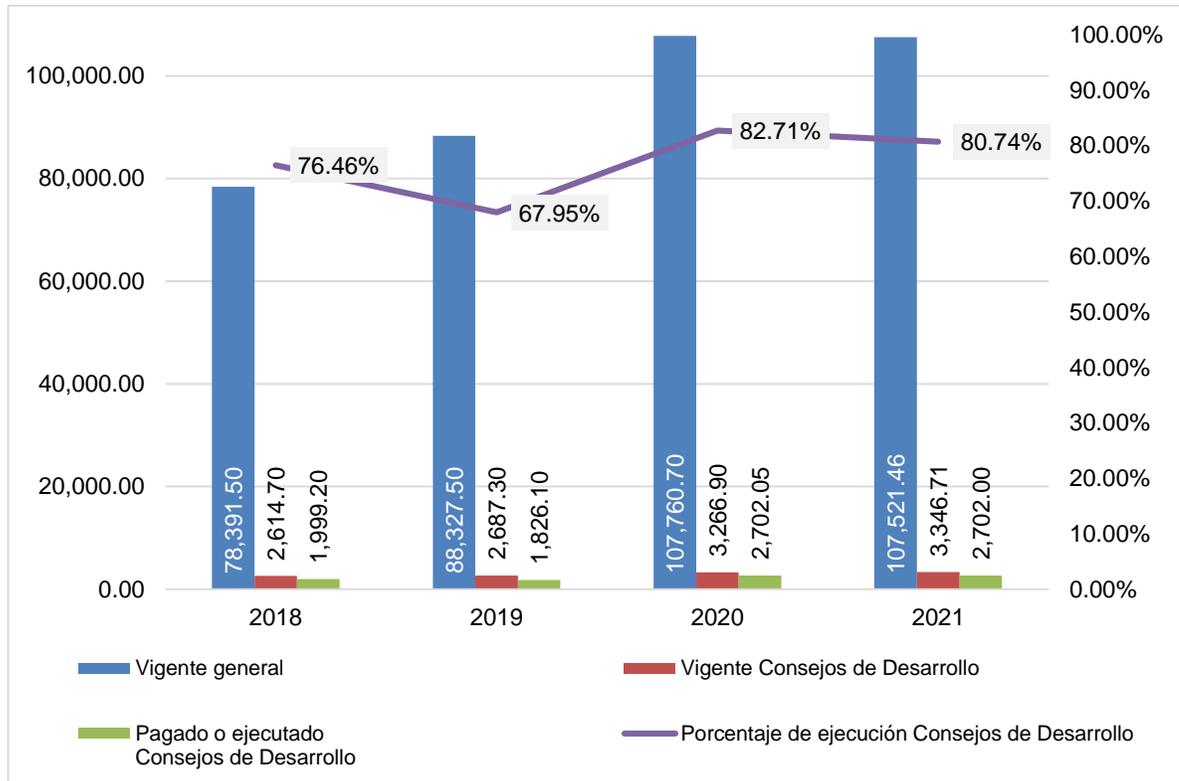
sus repercusiones deben entenderse con un impacto global en el desarrollo integral de la población.

Durante el periodo analizado, dejaron de incluirse 8,640 proyectos (40.65%) del total de solicitados por medio de los Consejos de Desarrollo, dentro de ellos, 3,397 de proyectos de agua y saneamiento; 76 proyectos culturales; 3,131 educativos; 46 de medio ambiente; 580 de salud y asistencia social; y 1,005 de transporte.

Finalmente, respecto a la **administración o ejecución de fondos públicos**, se determina que los Consejos de Desarrollo, específicamente en su nivel departamental, reciben fondos para su administración, de conformidad con la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación y el Normativo para la distribución y administración de los recursos financieros, así como la planificación, ejecución y supervisión de los programas y proyectos, financiados con el aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo. Esta asignación de funciones tergiversa su naturaleza de órganos de planificación y les adjudica atribuciones de órganos de ejecución.

A continuación, se muestra de manera gráfica el presupuesto vigente a nivel general, el presupuesto vigente para los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, su presupuesto pagado o ejecutado y el porcentaje de ejecución correspondiente.

Gráfica 4.6. Representatividad de los Consejos de Desarrollo en el presupuesto nacional
Ejercicios fiscales 2018 al 2021
(Cifras en millones de quetzales y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Contabilidad Integrada

Desde lo presupuestario, es notoria la falta de relevancia de la instancia del Sistema de los Consejos de Desarrollo, dado que el presupuesto vigente de estos órganos tiene una limitada representación porcentual que oscila entre 3.03% y 3.34% del total del presupuesto del Estado.

Adicionalmente, a nivel financiero, el Sistema de Contabilidad Integrada acredita que el porcentaje de ejecución por parte de los Consejos de Desarrollo no supera el 83% durante el periodo analizado. Esto implica la disponibilidad de fondos para ejecutarse por parte de los Consejos de Desarrollo que quedaron pendientes de utilización para solventar necesidades poblacionales.

De conformidad con lo descrito, la hipótesis se comprueba afirmativamente, dado que se acreditó que la participación descentralizada de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural resulta ineficaz dentro de la planificación pública y dentro del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Los Consejos de Desarrollo no participan activamente en la generación de políticas públicas de desarrollo, la integración de los Consejos de Desarrollo desvirtúan su naturaleza participativa, los proyectos solicitados y priorizados por la población tienen un porcentaje de representatividad menor a la mitad dentro del total nacional y se han tergiversado sus funciones al asumir roles de administración y ejecución de fondos, y aún en estas áreas su intervención no resulta representativa. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural prescinden de cumplir su función constitucional a cambio de una escasa participación en la ejecución presupuestaria.

Comprobada la hipótesis y a manera de reflexión final, debe indicarse que el desarrollo integral del Estado exige necesariamente la participación de la población de forma directa, como mecanismo ineludible para garantizar la eficiencia de las políticas públicas aprobadas e implementadas a nivel gubernamental. De lo contrario, la exclusión de la participación ciudadana representada en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural provoca forzosamente la generación de políticas públicas distantes de la realidad nacional, que implican un gasto público ineficiente y no resuelven las necesidades sociales.

A efecto de reestablecer el rol que deben ejercer los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es pertinente adoptar medidas normativas, organizacionales y operativas que vinculen las funciones de esta instancia de participación ciudadana a la determinación de la planificación pública.

Dentro de ellas, las primeras acciones deben orientarse a promover su exclusión de la administración y ejecución de fondos públicos, asignando dichas funciones a

los entes competentes como los ministerios o las municipalidades; modernizar estos órganos propuestos como ejecutores para garantizar la eficiencia en la administración de los fondos públicos; readecuar las funciones de los Consejos de Desarrollo para desempeñar una relevante función fiscalizadora; implementar un programa técnico que garantice la participación ciudadana en la identificación de necesidades poblacionales; fortalecer sus capacidades de diagnóstico, propuesta y planteamiento de políticas públicas de desarrollo; crear instancias de evaluación y seguimiento de la planificación pública con intervención de los Consejos de Desarrollo y con carácter vinculante; y, realizar continuos ejercicios de auditoría social sobre proyectos y obras públicas.

De forma complementaria, resulta indispensable reestructurar la integración de los Consejos de Desarrollo en sus diversos niveles, ya que, siendo la principal vía de participación ciudadana es pertinente que sus miembros sean principalmente representantes de la población, contrario a la preeminencia de representación del gobierno que existe en la actualidad dentro de dicha instancia.

Las medidas descritas iniciarían a asegurar un mayor grado de participación de la población por medio de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la planificación pública, dado que, se abstraerían de atribuciones de ejecución presupuestaria y se circunscribirían a funciones de planificación y control ciudadano.

CONCLUSIONES

1. La relación entre el proceso de planificación pública y participación ciudadana se viabiliza e institucionaliza por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo, el cual tiene a su cargo la formulación de las políticas públicas de desarrollo. La relevancia económica de la intervención ciudadana consiste en la identificación de necesidades existentes y la propuesta de soluciones eficaces desde el ámbito comunitario, y no, desde espacios gubernamentales distantes de la realidad social.
2. La creación del Sistema de Consejos de Desarrollo surge de la premisa de integrar en un foro común a las representaciones de los sectores público, privado, académico y económico, así como, a la población maya, xinca y garífuna y la no indígena; sin embargo, al analizar su integración, se verifica la preeminencia del gobierno en cuanto a la dirección, coordinación y toma de decisiones, como en el caso del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural cuya representatividad gubernamental alcanza el 67.35% del total. La integración actual de los Consejos de Desarrollo desvirtúa su concepción como espacios legítimos de participación ciudadana.
3. El presupuesto estatal es producto de un proceso técnico financiero que, desde la perspectiva de los egresos, asigna montos estimados para la ejecución del gasto público, principalmente, en funcionamiento e inversión. En este proceso, la participación ciudadana se visibiliza por medio de los proyectos que se priorizaron dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo y que quedan aprobados, conjuntamente con el presupuesto nacional, en el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera; no obstante, el porcentaje que representan los proyectos asignados y aprobados a los Consejos de Desarrollo en comparación al total nacional oscila entre el 37.30% y el 42.69%, y, solamente entre el

53.37% y el 73.56% de los proyectos solicitados por los Consejos de Desarrollo obtienen la aprobación correspondiente.

4. La naturaleza económica del Sistema de Consejos de Desarrollo se ha tergiversado en la práctica y su intervención ha sido ineficaz. Solamente han intervenido en la fase de formulación del 4.35% de políticas públicas vigentes que se relacionan con el desarrollo, mientras que en 66 de 69 políticas públicas de desarrollo se ha carecido de la validación ciudadana correspondiente; adicionalmente, se constata la inexistencia de una política nacional de ordenamiento territorial. Los datos recopilados confirman la hipótesis planteada, confirman la escasa participación de los Consejos de Desarrollo en la planificación nacional, demuestran incumplimiento de su mandato legal y acreditan la generación de efectos de carácter económico, social y político.

5. Los Consejos de Desarrollo, principalmente a nivel departamental, han asumido funciones de administración de fondos públicos, vinculándose estrechamente a su ejecución, lo cual, ha prevalecido y afectado su función de planificación. Este perjuicio, además de variar su naturaleza, no se justifica económicamente por su grado de representatividad en la ejecución presupuestaria, ya que el presupuesto que administran oscila entre 3.03% y 3.34% del total del presupuesto del Estado, respecto al cual, se ejecuta únicamente entre el 67.95% y 82.71% del monto total asignado.

RECOMENDACIONES

1. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia en un esfuerzo interinstitucional con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia deben fortalecer, de manera periódica, las capacidades técnicas de los distintos niveles de Consejos de Desarrollo respecto a la formulación y seguimiento de políticas públicas.
2. La integración y funcionamiento interno de los Consejos de Desarrollo debe reformarse vía legislativa, de tal manera que, tal como se concibe originariamente, se constituya como un foro multiactor de participación ciudadana con idónea representación de los sectores que conforman la sociedad, y, en consecuencia, la institucionalidad pública asuma únicamente un rol de facilitador y coordinador, y no de carácter decisorio.
3. Las recomendaciones que los Consejos de Desarrollo emiten respecto a la pre inversión e inversión pública, así como, la propuesta y priorización de proyectos que formulan ante los órganos de decisión política, deben estar investidas de naturaleza vinculante para garantizar su observancia y efectividad, salvo criterios que certifiquen su inviabilidad económica.
4. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia deben replantear el procedimiento de formulación y aprobación de las políticas públicas con el propósito de garantizar la efectiva y relevante participación de los Consejos de Desarrollo. El pronunciamiento de los Consejos de Desarrollo debería tener la misma categoría de los avales técnicos y legales que se requieren obligatoriamente en la elaboración de cualquier instrumento de planificación estatal.

5. En cuanto a la ejecución de fondos públicos, los Consejos de Desarrollo deben abstraerse de cualquier intervención directa, con excepción de las funciones de auditoría social. De forma complementaria, los fondos que actualmente administran deben de reasignarse, previa modernización y establecimiento de mecanismos de control, a órganos de naturaleza ejecutora como los ministerios de Estado y las municipalidades.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). **DIARIO DE SESIONES**. Guatemala: s/e.

Campos Aguilar, Stuardo. (2010). **ANÁLISIS JURÍDICO DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN, GESTIÓN Y AUDITORÍA SOCIAL DE PROYECTOS DE DESARROLLO COMUNITARIO**. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). **SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN DE GUATEMALA**. Santiago de Chile: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). **LA AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. UNA OPORTUNIDAD PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**. Guatemala: CEPAL.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2009). **POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**. Guatemala: Gobierno de Guatemala, CONADUR.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: K'ATUN, NUESTRA GUATEMALA 2032**. Guatemala: Gobierno de Guatemala, CONADUR, SEGEPLAN.

Constantino Toto, Mario. (2000). **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**. México: FLACSO, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica.

Corcuera Torres, Amable. (2012). **LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS**. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

Correia Pires, Liliana. (2014). **EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN VENEZUELA Y EL DISEÑO DE PLANES ESTRATÉGICOS**. Venezuela: Instituto de Derecho Comprado.

Dirección Técnica del Presupuesto. (2013). **MANUAL DE CLASIFICACIONES PRESUPUESTARIAS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE GUATEMALA**. 5ª ed. Guatemala: Gobierno de Guatemala, MINFIN.

Farioni, Walmer; Da Silva, Monique y Ferreira, Jander. (2017). **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA**. España: Asociación Cultural Economía Crítica.

Flores Jiménez, Ivette y Flores Jiménez, Ruth. (2011). **EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL**. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Gago Rodríguez, Susana. (2014). **EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN Y DE CONTROL**. España: Universidad Carlos III de Madrid.

Godínez Bolaños, Rafael. (2009). **LA PLANIFICACION TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. Colección Juritex. Guatemala: USAC.

Godoy Orellana, Lidia Esther. (2007) **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO**. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

Madrigal, Ricardo. (2013). **LOS PRINCIPIOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO**. Costa Rica: ULACIT.

Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2013). **GUÍA CONCEPTUAL DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR RESULTADOS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE GUATEMALA**. Guatemala: Gobierno de Guatemala, MINFIN.

Ministerio de Finanzas Públicas. (2008). **APRENDIENDO ASPECTOS BÁSICOS SOBRE EL PRESUPUESTO**. Guatemala: Gobierno de Guatemala, MINFIN.

Ministerio de Finanzas Públicas. (2013). **ABC DE GESTIÓN POR RESULTADOS**. Guatemala: Gobierno de Guatemala, MINFIN.

Ministerio de Finanzas Públicas. (2019). **METODOLOGÍA DE PRESUPUESTO ABIERTO**. Guatemala: Gobierno de Guatemala, MINFIN.

Ortiz Díaz, José. (1975). **PLANIFICACIÓN ESTATAL Y PLANIFICACIÓN LOCAL**. España: Universidad de Málaga.

Pérez Royo, Fernando. (2012). **DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. PARTE GENERAL**. 22ª ed. España: Civitas Ediciones.

Peris García, Purificación. (2011). **EL PRESUPUESTO: CONCEPTO Y FUNCIÓN. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS**. Valencia: Universitat de Valencia.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). **INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2007/2008: GUATEMALA: ¿UNA ECONOMÍA AL SERVICIO DEL DESARROLLO HUMANO?** Guatemala: PNUD, ONU.

Ramos Muñoz, Belinda y Sosa Velásquez, Mario. (2010). **CONSEJOS DE DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN GUATEMALA (1985-2009)**. Guatemala: PNUD, ONU.

Robledo Robles, Gilberto Alfredo. (2012). **EL ESTADO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN EN GUATEMALA Y SU VINCULACIÓN CON LA GESTIÓN POR RESULTADOS.** Guatemala: s/e.

Sabine, George. (2006). **HISTORIA DE LA TEORÍA POLÍTICA.** 3ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez Ramos, Miguel Ángel. (2009). **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ESFERA DE LO PÚBLICO.** México: UAEM.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. (2006). **POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ORGANISMO EJECUTIVO.** Guatemala: Gobierno de Guatemala, SCEP.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. (2021). **MEMORIA DE LABORES.** Guatemala: Gobierno de Guatemala, SCEP.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. (2021). **PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS ASIGNADOS A LOS CODEDE.** Guatemala: Gobierno de Guatemala, SCEP.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Sistema de Consejos de Desarrollo. (2016). **LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE SE ALINEAN AL K´ATUN.** Guatemala: Gobierno de Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2012). **SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN.** Guatemala: Gobierno de Guatemala, SEGEPLAN.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2019). **MARCO CONCEPTUAL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA**. 3ª ed. Guatemala: Gobierno de Guatemala, SEGEPLAN.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. (2021). **POLÍTICAS PÚBLICAS VIGENTES**. Guatemala: Centro de Acopio de Políticas Públicas, SEGEPLAN.

Tarrach Colls, Anna. (2011). **EL PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS. PRINCIPALES COMPONENTES Y ASPECTOS CLAVE**. Cataluña: Secretaría General de Economía y Hacienda.