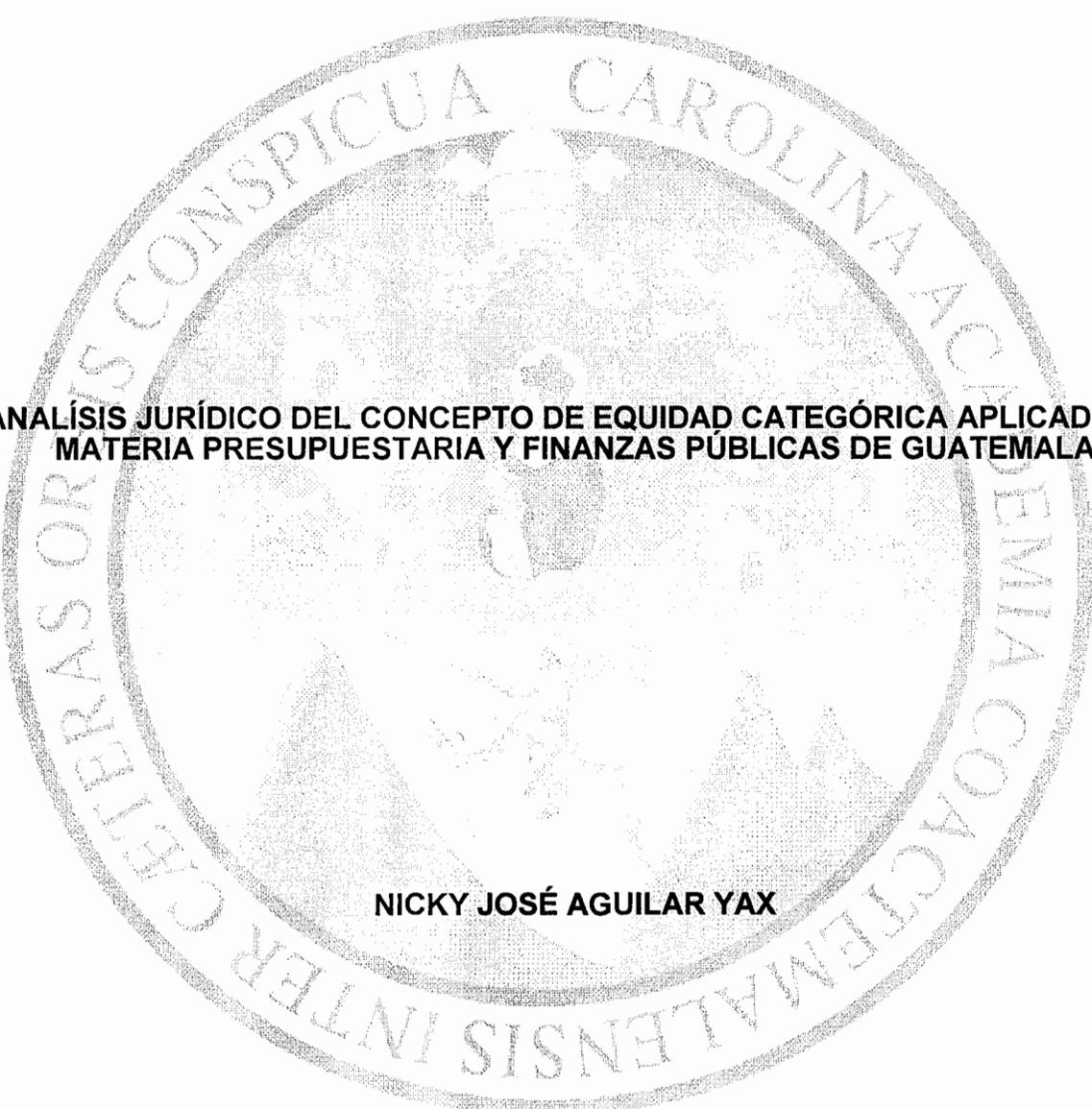


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure, likely a religious or historical figure, surrounded by a Latin inscription: "SACRA ACADEMIA COACATEMALENSIS INTER CETERAS ORIS CONSPICUA CAROLINA AC PRINCIPALIS".

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE EQUIDAD CATEGÓRICA APLICADO EN  
MATERIA PRESUPUESTARIA Y FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**

**NICKY JOSÉ AGUILAR YAX**

**GUATEMALA SEPTIEMBRE DE 2012**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE EQUIDAD CATEGÓRICA APLICADO EN  
MATERIA PRESUPUESTARIA Y FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por:

**NICKY JOSÉ AGUILAR YAX**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de:

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, septiembre 2012

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

<b>DECANO:</b>	Lic.	Avidán Ortíz Orellana
<b>VOCAL II:</b>	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
<b>VOCAL III:</b>	Lic.	Luis Fernando López Díaz
<b>VOCAL IV:</b>	Br.	Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
<b>VOCAL V:</b>	Br.	Pablo José Calderón Gálvez
<b>SECRETARIO:</b>	Licda.	Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXÁMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic.	Víctor Manuel Soto Salazar
Secretario:	Licda.	Rosa María Ramírez Soto
Vocal:	Lic.	Héctor David España Pinetta

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic.	José Alejandro Alvarado Sandoval
Vocal:	Licda.	Dora René Cruz Navas
Secretario:	Licda.	Hilda Margarita Franco Hernández

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Exámen General Público).”



Guatemala, 11 de noviembre de 2011

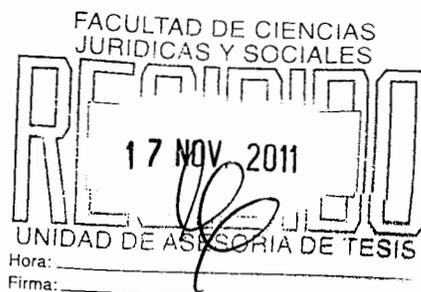
**Licenciado**

**Carlos Manuel Castro Monroy**

**Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis**

**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

**Universidad de San Carlos de Guatemala**



Licenciado Castro Monroy:

De conformidad con el nombramiento emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis el día 09 de septiembre del año 2011, procedí a asesorar el trabajo de Tesis del Bachiller **NICKY JOSÉ AGUILAR YAX** el cual, luego de mi revisión, se titula:

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE EQUIDAD CATEGÓRICA APLICADO EN  
MATERIA PRESUPUESTARIA Y FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA.**

El trabajo de tesis del Bachiller **NICKY JOSÉ AGUILAR YAX**, resalta la importancia de la aplicación de los criterios de equidad categórica a la elaboración del proyecto del presupuesto general de ingresos y egresos, así como al sistema de financiación y reformar la legislación correspondiente, a efecto el Estado de Guatemala proteja los bienes preferentes tales como, la salud, la educación, la alimentación y seguridad alimentaria, la vivienda y el derecho al trabajo, además propone sistemas de mejora estructural en el ámbito gubernamental y financiero e impositivo.

*Carlos Giovanni Melgar García*  
*Abogado y Notario*

2011

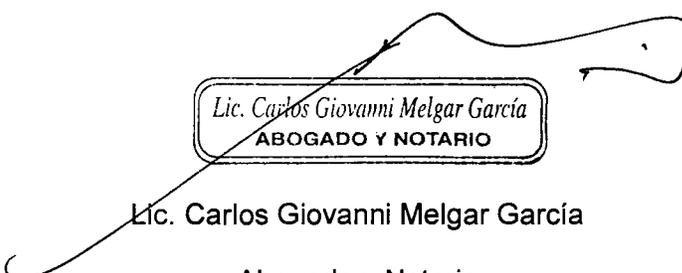


Al hacer referencia al trabajo realizado por el Bachiller **NICKY JOSÉ AGUILAR YAX**, es necesario resaltar que el contenido científico y técnico de la tesis fue realizado con rigor, dedicación, estudio y análisis. En cuanto a la metodología, técnicas de investigación y redacción, cumplen las expectativas del objeto del trabajo, su análisis, conclusiones y recomendaciones.

De igual manera vale resaltar que fuera de las técnicas de investigación, con sumo cuidado se efectuaron las consultas bibliográficas, se realizaron los estudios doctrinarios, se aplicaron los métodos analítico, sintético y jurídico, se utilizó un léxico jurídico adecuado.

Al emitir el **DICTAMEN FAVORABLE**, me place manifestarle que el trabajo de mérito llena cada uno de los requisitos del Normativo contenido en el Artículo 32 para la Elaboración de Tesis de la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, por lo cual queda debidamente facultada para someterse al Examen General Público.

Sin otro particular me suscribo atentamente.



Lic. Carlos Giovanni Melgar García  
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Carlos Giovanni Melgar García

Abogado y Notario

Colegiado Activo Número 5912

Asesor



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

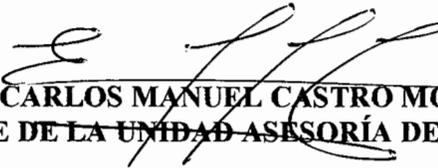
Edificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, trece de enero de dos mil doce.

Atentamente, pase al ( a la ) LICENCIADO ( A ): **CRISTA RUIZ CASTILLO DE JUÁREZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del ( de la ) estudiante: **NICKY JOSÉ AGUILAR YAX**, Intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE EQUIDAD CATEGÓRICA APLICADO EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: “Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y las técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estime pertinentes”.

  
**LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc.Unidad de Tesis  
CMCM/ jrvch.





Guatemala, 12 de marzo de 2012

**LICENCIADO**

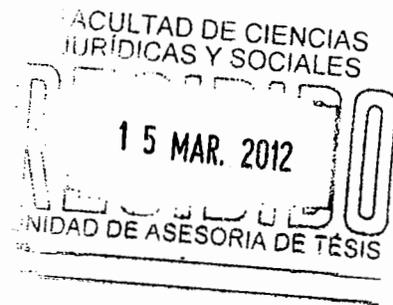
**LUIS EFRAIN GUZMAN MORALES**

**JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**SU DESPACHO**



Licenciado Guzmán Morales:

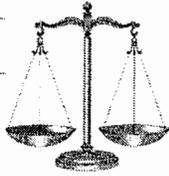
De conformidad con la resolución de fecha trece de enero de dos mil doce, en la cual se me designó **REVISAR** el trabajo de tesis del Bachiller **NICKY JOSÉ AGUILAR YAX**, intitulado, **“ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE EQUIDAD CATEGÓRICA APLICADO EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA”**.

Al respecto, considero que el trabajo presentado reúne los requisitos establecidos. He de manifestarle que el estudiante completó su investigación, la cual, tras correcciones que realicé, merece la siguiente opinión:



a) Contenido científico: La equidad categórica es en sí misma un principio ontológico, que determina la obligación que tiene el Estado, de cumplir inexcusablemente con sus fines más fundamentales, en ese sentido al realizar el análisis respectivo del trabajo de tesis en relación al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, dentro de la esfera de su programación, asignación y ejecución; el trabajo de tesis aporta a la materia financiera y presupuestaria del derecho, nociones básicas y experimentales para establecer la funcionalidad en eficiencia y eficacia del mismo, con respecto a la redistribución de la riqueza pública; así mismo de manera técnica se establece que el Coeficiente de Gini es el instrumento de la economía política moderna más idóneo con el cual se pueden medir los resultados de la gestión financiera del Estado de Guatemala, así como se realiza una propuesta interesante de modificaciones al sistema presupuestario, tributario y de política financiera del Estado en materia de bienes preferentes.

b) La utilización dentro del trabajo de tesis de técnicas de investigación bibliográficas de autores reconocidos en el ámbito jurídico, así como de autores reconocidos de la económica política, permitieron una práctica consulta de estudios doctrinarios a través de los métodos analítico, sintético y jurídico; habiendo utilizado una redacción clara y técnica.



Licenciada Crista Ruiz Castillo de Juárez

Abogada y Notaria

Colegiado 2628

Teléfono: 22381035



c) Las conclusiones son acertadas respecto al tema, con recomendaciones oportunas, las que estimo deben tomarse en consideración.

Confirmando que el bachiller atendió las sugerencias y observaciones señaladas, defendiendo con fundamento aquéllas que consideró necesarias y en general realizó el trabajo investigativo y analítico, redactando dicho trabajo con un lenguaje jurídico adecuado.

Por todo lo anteriormente señalado y en base al Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, emito **DICTAMEN FAVORABLE** en el sentido que el trabajo de tesis desarrollado por el estudiante cumple con los requisitos establecidos.

Sin otro particular, me suscribo de usted atentamente,

Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez

Revisor de Tesis

Colegiado No. 2628

Crista Ruiz Castillo de Juárez  
Abogada y Notaria



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 31 de agosto de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante NICKY JOSÉ AGUILAR YAX, titulado ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO DE EQUIDAD CATEGÓRICA APLICADO EN MATERIA PRESUPUESTARIA Y FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyc



Rosario



## DEDICATORIA

A Dios: Quien incomprensiblemente ha estado a mi lado en las situaciones más adversas y complejas, porque inexorablemente me ha dado todo.

A mis padres: Por todas las enseñanzas que no se aprenden en los libros, por el apoyo incondicional, sin importar la abundancia o la carencia de recursos y enseñarme el valor de vivir la vida con lealtad y honor para con mis promesas, y por enseñarme que un individuo siempre puede mejorar.

A mis hermanos: Silvia, Gary e Irene, que con sus abrazos, palabras, consejos y muchas veces con sus lágrimas me enseñaron el valor de la vida, la familia y del amor fraterno.

A mi sobrinito: Abizaí, quien me hace ser un niño nuevamente y siempre llena de alegría mis mañanas, tardes y noches.



Al amor de mi vida.

Jazmín, por ser mi mejor amiga, por estar siempre en las buenas y en las malas, por regalarme su sonrisa todas las mañanas y por enseñarme que las nubes también forman parte de un paisaje.

A mis abuelos:

Lorenzo Yax, Vicenta Ajapacaja y Estela Soto, por ser los pilares principales de mi familia, por el legado de esfuerzo y dedicación más visible en mi vida y porque a pesar de todo, hoy les puedo entregar este triunfo.

A mis tíos y tías:

José Francisco y su esposa Elba Monterroso, Betty, Evelyn y Lidia, por el apoyo incondicional en todo momento y por enseñarme el valor de una familia unida en cualquier circunstancia.

A mis amigos:

A cada uno por nombre, los que se fueron y los que están, quienes siempre tienen un abrazo sincero para mí, los que me han honrado con sus acciones y me han apoyado en todo momento de la vida.



A los licenciados:

Crista de Juárez, Ericka Solís, Brenda Buezo, Heidy Chinchilla Trampe y Luis Fernando Herrera Toledo, quienes me apoyaron de forma incondicional sin esperar nada a cambio, los admiro y respeto con todo el corazón.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, por hacer de mi, una persona con conciencia social, y forjar en mi vida un legado intelectual y de servicio, y por sobre todas las cosas, por enseñarme que Guatemala puede cambiar y desarrollarse.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Teoría de las finanzas públicas, presupuesto y gasto público.....	1
1.1. Finanzas públicas.....	1
1.1.1. Desarrollo histórico.....	2
1.1.2. Definición.....	8
1.1.3. Contenido.....	11
1.1.4. Objetivo.....	15
1.2. Derecho financiero.....	16
1.2.1. Definición.....	18
1.2.2. Contenido.....	21
1.2.3. Fuentes.....	23
1.2.4. Características.....	30
1.3. Regulación legal.....	31
1.4. Presupuesto .....	33
1.4.1. Definición.....	33
1.4.2. Elementos.....	36
1.4.3. Principios.....	38
1.4.4. Características.....	39

	<b>Pág.</b>
1.4.5. Regulación legal.....	39
1.4.6. Proceso presupuestario.....	43
1.5. Gasto público.....	56
1.5.1. Definición.....	56
1.5.2. Elementos.....	60
1.5.3. Características.....	63
1.5.4. Finalidades.....	64
1.5.5. Funciones.....	64

## CAPÍTULO II

2. Financiación del sector público y el sistema impositivo.....	67
2.1. Financiación del sector público.....	67
2.1.1. Desarrollo histórico de la financiación del sector público.....	68
2.1.2. Medios de financiación.....	69
2.2. Recursos públicos.....	70
2.2.1. Definición.....	70
2.2.2. Clasificación.....	71
2.2.3. Clasificación contemporánea propuesta.....	73
2.3. El sistema impositivo.....	76
2.3.1. Definición.....	77
2.3.2. Política financiera.....	78
2.3.3. Política fiscal.....	79

2.3.4. Modalidades del sistema impositivo.....	82
2.4. El sistema impositivo en Guatemala.....	85

### CAPÍTULO III

3. Equidad categórica, bienes preferentes y coeficiente Gini.....	89
3.1. Equidad categórica.....	89
3.1.1. Origen.....	90
3.1.2. Definición.....	93
3.1.3. Acepciones.....	94
3.1.4. Objetivos.....	96
3.1.5. Regulación legal.....	99
3.2. Criterios de equidad categórica.....	103
3.2.1. Equidad categórica en las condiciones de partida.....	104
3.2.2. Equidad categórica en los procesos de producción y asignación.....	105
3.3. Bienes preferentes.....	111
3.3.1. Origen.....	112
3.3.2. Definición.....	112
3.3.3. Objetivos.....	115
3.3.4. Regulación legal.....	116
3.4. Coeficiente Gini.....	116
3.4.1. Origen.....	117
3.4.2. Definición.....	118



Pág.

3.4.3. Objetivos.....	120
-----------------------	-----

## CAPÍTULO IV

4. Gasto público en bienes preferentes.....	121
4.1. Generalidades.....	121
4.1.1. Modelos de provisión de bienes preferentes.....	125
4.2. Gasto público en salud.....	127
4.2.1. La salud como bien preferente.....	127
4.2.2. Sistema de salud pública en Guatemala.....	129
4.2.3. Regulación legal.....	135
4.3. Gasto público en educación.....	138
4.3.1. La educación como bien preferente.....	138
4.3.2. Sistema público de educación en Guatemala.....	141
4.3.3. Regulación legal.....	143
4.4. Gasto público en alimentación y seguridad alimentaria.....	146
4.4.1. La alimentación como bien preferente.....	146
4.4.2. Sistema de seguridad alimentaria en Guatemala.....	148
4.4.3. Regulación legal.....	152
4.5. Gasto público en vivienda.....	156
4.5.1. La vivienda como bien preferente.....	156
4.5.2. El sistema de vivienda en Guatemala.....	157
4.5.3. Regulación legal.....	160

	<b>Pág.</b>
4.6. El trabajo como bien preferente.....	162
4.6.1. El derecho al trabajo como bien preferente.....	163
4.6.2. El sistema laboral en Guatemala.....	164
4.6.3. Regulación legal.....	165

## CAPÍTULO V

5. Equidad categórica aplicada en el presupuesto general de ingresos y egresos; y finanzas públicas de Guatemala.....	167
5.1. Coeficiente Gini en Guatemala.....	167
5.2. Equidad categórica y el presupuesto general de ingresos y egresos.....	169
5.3. Equidad categórica en las finanzas públicas.....	172
5.4. Aplicación del criterio de equidad categórica en bienes preferentes.....	174
5.4.1. Salud.....	175
5.4.2. Educación.....	177
5.4.3. Alimentación.....	178
5.4.4. Vivienda.....	181
5.4.5. Derecho al trabajo.....	182
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>189</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>191</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>193</b>



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad el presupuesto general de ingresos y egresos, es uno de los instrumentos de mayor importancia para el desarrollo de los planes de gobierno, si no es que el más importante, ya que en él se proyecta y estima el gasto público que regirá las políticas públicas en determinado periodo de tiempo.

El problema que dio origen a la presente investigación fue determinado y definido por varias interrogantes de las cuales se extraen la principal: a) ¿El crecimiento económico presupone mejores condiciones de vida para la población más vulnerable en el Estado de Guatemala?

Entre los objetivos planteados, se destaca: a) Determinar si el crecimiento económico de Guatemala es presupuesto de la equidad distributiva y categórica para las personas más vulnerables.

En el capítulo uno, se analiza lo referente a la teoría de las finanzas públicas, presupuesto y gasto público; en el capítulo dos, se desarrolla el tema de la forma en que se puede financiar la actividad estatal y el sistema impositivo; en el capítulo tres, se establece lo relativo a la equidad categórica, los bienes preferentes y la conceptualización del coeficiente Gini; en el capítulo cuatro, se desarrolla lo relativo al gasto público en relación a los bienes preferentes; Y por último, en el capítulo cinco se analiza la forma en que la equidad categórica debe de ser implementada en el presupuesto general de ingresos y egresos y finanzas públicas de Guatemala.

Se espera que la investigación realizada ayude a la comprensión del problema, concluyendo que la hipótesis planteada ha sido comprobada, así: a) Mientras mayor sea la asignación presupuestaria de fondos públicos en materia de bienes preferentes atendiendo a criterios de equidad categórica, mayor será la redistribución de riqueza del Estado y por ende la eficiencia para reducir los índices de pobreza en la población guatemalteca; b) Mientras menor sea el índice de pobreza en la población guatemalteca, menor será el nivel de desigualdad social en la población de Guatemala. Mientras mayor sea la aplicación de criterios de equidad categórica en la formulación de políticas fiscales y de administración pública, mayor será la calidad del gasto público.

La presente investigación, se basó esencialmente en planteamientos teóricos de distintos filósofos, economistas y especialistas en derecho financiero, tributario y presupuestario. En cuanto a los métodos utilizados está el científico, para determinar el coeficiente Gini, el histórico, para el estudio de las instituciones analizadas y los métodos: deductivo, inductivo, analítico y sintético, para entender como las finanzas públicas y el presupuesto general de ingresos y egresos inciden directamente en el desarrollo integral de un Estado.

Las técnicas de investigación fueron procedimientos indispensables desde el inicio hasta el fin de la investigación. De la técnica bibliográfica se tomaron los lineamientos para hacer las fichas bibliográficas y las fichas de trabajo o temáticas y la técnica documental, otra de las técnicas utilizadas como estudio de la doctrina, exegesis y la hermenéutica jurídica, con relación a la interpretación normativa relacionada en el procedimiento de la investigación y para la redacción de la presente obra.

# CAPÍTULO I



## 1. Teoría de las finanzas públicas, presupuesto y gasto público

### 1.1. Finanzas públicas

Las finanzas públicas guardan una estrecha relación con la ciencia del derecho por los problemas jurídicos que enfrentan los Estados, ya sea de manera interna o externa, incluyendo la resolución de los mismos, en los cuales el sistema legal tiene una importancia primordial, tanto en las relaciones nacionales como internacionales. El eficaz y eficiente funcionamiento de las finanzas públicas de un Estado, depende en gran medida, de la debida aplicación de un sistema ontológico y jurídico al sistema financiero general de un país.

Actualmente las finanzas públicas, tiene muchas connotaciones, pero generalmente se acepta de forma simplista, que su objeto es examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos para la consecución de sus fines.

El campo de estudio de las finanzas públicas en la actualidad está integrado por cuatro grandes divisiones tales como: Los ingresos públicos, el gasto público, la deuda pública y la política fiscal. Las finanzas públicas incluyen entre diversos aspectos, la investigación y el estudio de los ingresos y los egresos del Estado de toda índole o clase, que es donde reside la importancia de las finanzas públicas en la presente investigación.



### 1.1.1. Desarrollo histórico

“Las finanzas públicas, han tenido existencia desde la antigüedad”<sup>1</sup>. Este apartado se limitará a efectuar un ligero esbozo de la forma en que fue evolucionando el pensamiento financiero hasta llegar a construir lo que hoy se conoce como finanzas públicas. En épocas remotas, distintos escritores se ocuparon en parte de la materia que hoy comprendemos en la teoría financiera, por lo que no sería acertado atribuirles una labor científica o técnica, que tuviera el alcance y el concepto fundamental de lo que hoy se entiende por finanzas.

Debe tenerse en cuenta, especialmente, que “en los Estados de la antigüedad la riqueza se obtenía mediante la guerra y la conquista de otros pueblos”<sup>2</sup>, es decir; en forma muy distinta al proceso económico actual.

Para determinar los periodos o etapas en los cuales se ha desarrollado la ciencia de las finanzas públicas se seguirá la división hecha por la autora Gladys Monterroso en su obra Fundamentos financieros, finanzas públicas, quien indica que la hacienda pública se desarrollo en las siguientes etapas: a) Hacienda pública en la antigüedad; b) Hacienda pública en la edad media; c) Hacienda pública en la edad moderna; y d) Hacienda pública en la edad contemporánea.

Para lo cual se hace una reseña a continuación:

---

<sup>1</sup> Monterroso, Gladys, **Fundamentos financieros, finanzas públicas**, pág. 6.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pág. 7.



#### a) Hacienda pública en la antigüedad.

Según la autora Gladys Monterroso, este período está comprendido desde aproximadamente 3,400 años AC. Al siglo V en Egipto y del año 300 AC. al siglo V en la India. De esta época no existen datos precisos sobre la hacienda pública, sino poca información, se puede mencionar que existió la conocida como “hacienda pública parasitaria, ya que los ingresos de los Estados provenían de motines de guerra”<sup>3</sup>.

Mientras más guerrero era un pueblo o civilización y más conquistas obtenían, más riqueza retenían para sus arcas públicas. Contemporánea, para lo cual se hace una reseña a continuación:

En esta época “se imponía impuestos sobre las tierras y transacciones comerciales, atribuye en su estudio parte de la decadencia y ruina de estos pueblos, a la prodigabilidad con que gastaron los recursos públicos que obtenían en forma onerosa de sus súbditos”<sup>4</sup>. Suele mencionarse prácticas financieras en Egipto, Grecia y Roma, pero nada en cuanto a teoría, ya que la omnipotencia del Estado no permitía la discusión de los asuntos públicos.

#### b) Hacienda pública en la edad media

La autora Gladys Monterroso en su obra antes citada, indica que en esta época rigieron las llamadas finanzas patrimoniales, en las cuales los bienes del Estado estaban

---

<sup>3</sup> **Ibíd.**

<sup>4</sup> Matus Benavente, Manuel, **Finanzas públicas**, pág. 22.

indiferenciados con relación a los bienes de los soberanos y de los señores feudales, es decir; que en todo este período se encontró un régimen político social que en nada se parece al Estado moderno propiamente dicho, y de allí la dificultad de extraer antecedentes útiles para la ciencia financiera.

Asimismo la autora referida determina que dicho período estuvo comprendido del siglo V al siglo XV, época en la cual se desarrolló el sistema feudal y la monarquía absoluta, los impuestos eran establecidos y determinados por los monarcas y los señores feudales, por lo que la carga tributaria y los impuestos eran determinados de conformidad con las necesidades del señor feudal.

“En esta época no existió regulación alguna con respecto a los ingresos y gastos del Estado, razón por la cual la forma en que se conocían los tributos en la antigüedad desapareció, ya que los tributos se imponían como se mencionó con anterioridad, según las necesidades del señor feudal, sin respeto alguno hacia los súbditos.”<sup>5</sup>

### c) Hacienda pública en la edad moderna

Para el autor Manuel Matus Benavente en su obra Finanzas públicas, este período está comprendido de finales del siglo XV hasta mediados del siglo XIX y principios del siglo XX. En este periodo surge la corriente de política económica denominada mercantilismo, que aparece ante la necesidad de consolidar los Estados modernos a

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pág. 23

través de sus tesoros nacionales, y que en los Estados alemanes y en Austria recibió el nombre de cameralismo. Si bien existían esbozos de una teoría financiera, se notaba un marcado predominio del aspecto político. Las ganancias del Estado se lograban gracias al comercio internacional y al atesoramiento de metales preciosos. Los temas de economía pública se desarrollaban pero sólo en cuanto a su relación con la actuación paternalista del Estado y al buen cuidado de las finanzas de los soberanos.

Tal como se mencionó en el periodo clásico “Bodin, que en 1576 publicó, Los seis libros de la república, dice que las disciplinas financieras son inspiradoras de la acción del gobierno”<sup>6</sup> lo que denota que en el siglo XVI se tenía una concepción de las finanzas públicas ya encaminada a lo que en la actualidad se conoce.

Durante el siglo XVIII, operó una profunda transformación en la concepción de lo que debía ser el aspecto financiero de la actividad general del Estado. Primero con los fisiócratas, inspirados en François Quesnay, con su tesis de que la riqueza proviene de la tierra, y con sus postulados, que aunque nunca fueron integralmente aplicados, tuvieron la virtud de presentar el primer esquema orgánico de una teoría económica. Luego la escuela clásica inglesa, fundada por Adam Smith, significó el comienzo de estudios que concibiéndolos como integrantes de una economía pública, que no era sino parte de una economía general.

La economía clásica dejó sentadas las bases relativas a la actividad financiera del Estado, partiendo de premisas filosófico políticas que significaron una profunda

---

<sup>6</sup> Duverger Maurice, **Hacienda pública**, pág. 23.

transformación en relación a las ideas entonces imperantes. Por un lado puso de relieve la neta diferenciación entre el ente Estado y la persona del gobernante (con la consiguiente y obligatoria separación de sus bienes), y por otra parte efectuó riguroso análisis de la actividad económica en sus diversas etapas, delimitando un independiente y específico sector del conocimiento humano y exponiendo una serie de principios fundamentales entre los cuales se hallan sus célebres “reglas de imposición.”<sup>7</sup>

Los economistas clásicos, se ocuparon de problemas financieros y especialmente de tributación. Pero si bien estas corrientes doctrinales brindan importantes aportes científicos a las finanzas, contribuyeron a su total absorción por la economía, por lo cual la primera siguió careciendo de contenido propio. Fue en el siglo XIX que la ciencia de las finanzas comenzó a sistematizarse como disciplina autónoma. Surgieron grandes tratadistas que efectuaron estudios de índole financiera.

Puede mencionarse especialmente a “Wagner, Rau y Von Stein, en Alemania; Seligman, en Estados Unidos; Leroy Beaulieu, en Francia; Ferrara, Pantoleoni y de Viti de Marco, en Italia; Sax en Austria”<sup>8</sup>.

A fines del siglo XIX y a principios del siglo XX hicieron su aparición importantes obras financieras en que comenzó a efectuarse el enfoque jurídico de los fenómenos financieros. Tales las obras de “Graziani y Tangorra en Italia y Jéze y Allix en Francia”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Smith, Adam, **Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones**, pág. 38.

<sup>8</sup> Villegas, Hector Benavente, **Curso de finanzas públicas, derecho financiero y tributario**, pág. 25.

Durante esta época desaparece completamente el sistema feudal, el siervo se convirtió en hombre libre que vive de su trabajo personal, por lo que fue dueño de las tierras, por lo que resurge el tributo. El tributo recupera su naturaleza original, el cual representa una prestación a favor del Estado o en beneficio del mismo, a través del cual éste (el Estado) obtiene recursos para satisfacer sus necesidades económicas.

#### d) Hacienda pública en la edad contemporánea

Según la autora Gladys Monterroso, este período está comprendido del siglo XIX hasta la actualidad. Esta época se marca a partir de dos hechos relevantes ocurridos en Europa, modificando así el concepto de finanzas públicas; uno de esos acontecimientos, fue la revolución Bolchevique en Rusia, y el segundo la Segunda Guerra Mundial. Aparece en esta época el Estado benefactor en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial.

En Guatemala, a partir de la revolución de 1,944, se marcó el principio de grandes cambios sociales que influyeron en las finanzas públicas y la sociedad en general, razón por la cual:

“El Estado, en la mayoría de los países, incluyendo Guatemala se ensancha, convirtiéndose en un ente con mayores exigencias y poco a poco se amplía más, creando para sí mismo mayores necesidades, las que no siempre se pueden satisfacer de forma inmediata, por lo que aparece el déficit fiscal, y con ello la deuda pública, así

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

como las instituciones de crédito público y con ellos, el Estado contrae cada vez mas obligaciones de tipo económico y político”<sup>10</sup>.

A finales del siglo XX, aparece las tendencias políticas de carácter neoliberal, que propugna por la reducción del Estado, aparecen los procesos de globalización que por su complejidad influyen en la economía de los Estados, el nivel de gasto público no se reduce y por ende el Estado paulatinamente va contrayendo deudas, creando así una verdadera problemática institucional y del Estado en general.

### 1.1.2. Definición

Las finanzas públicas como se estableció en la sección anterior han sido analizadas, estudiadas y desarrolladas a través del devenir histórico como un fenómeno de carácter financiero económico. En Guatemala ha llegado a tener mayor relevancia por tratarse de un instrumento político, a través del cual se puede incidir en la sociedad, aunque no se ha sabido utilizar adecuadamente.

En relación a la definición de este fenómeno, la mayoría de autores coincide en que, a lo largo del desarrollo de la historia, como consecuencia de estudios exhaustivos, han establecido que la idea del bien común no se puede alcanzar sin los fondos necesarios para efectuar sus actividades, lo que presupone la cantidad de recursos que el Estado requiere para satisfacer sus necesidades.

---

<sup>10</sup> Monterroso, **Ob. Cit.**, pág. 9.

La tarea de definir adecuadamente la ciencia de las finanzas públicas y consiguientemente de circunscribir su campo de acción, no es de fácil cumplimiento, basta examinar los diferentes tratados de la materia para advertir la diversidad de enfoques. Por otra parte la dificultad de definición se da en todas las ciencias, puesto que definir no es otra cosa que indicar los límites entre los cuales se requiere mantener cierto tipo de investigaciones, y esos límites serán considerados siempre como arbitrarios por alguien.

En ese contexto “La palabra finanzas se deriva de la voz latina *finer*, que significa terminar, pagar. Así, el concepto de finanzas hace referencia a todo lo relativo a pagar, y lo relacionado no solo al acto de terminar un adeudo, de pagar, sino también la forma de manejar aquello que se paga y la manera en que se obtuvo, a fin de estar en posibilidad de lograr el finiquito. Es así que por finanzas se debe entenderla materia relativa a los recursos económicos”<sup>11</sup>.

La definición precitada, es clara y sencilla, aplicable tanto a lo público como a lo privado, ya que contiene los elementos necesarios para poder entender las finanzas públicas, llama la atención que no sólo se tiene que terminar con el adeudo, puede ser parte de las finanzas públicas solamente un pago del mismo, así mismo es importante resaltar que incluye la manera en que se obtuvo este adeudo, se puede identificar esta parte como el procedimiento legal de contraer deuda pública y cómo se obtienen los recursos para realizar dicho pago. Otra de las definiciones importante de analizar es la siguiente: “Las finanzas públicas, en su concepción actual, y genéricamente

---

<sup>11</sup> Delgadillo, Luis Humberto, **Principios de derecho tributario**, pág. 18.

consideradas, tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos.”<sup>12</sup> En dicha definición, se actualiza el concepto de las finanzas públicas, pero se deja fuera de su definición al elemento legislativo, es decir; elemento importante para la normativa de las relaciones financieras del Estado y limita la definición a un examen de ingreso y egresos del mismo. Desde otra perspectiva “el fenómeno financiero es el resultado de aplicar el criterio político a una realidad económica determinada”<sup>13</sup> En la definición transcrita, se afirma que la naturaleza política de los fines estatales confiere necesariamente naturaleza política a los procedimientos adoptados para conseguirlos, ya que aun cuando, como es bien posible, el ente público se atenga en el desenvolvimiento de su actividad financiera al principio de la mutua conveniencia, su decisión no es producto de un cálculo económico puro, sino simplemente de un cálculo político que no deja de ser tal si el Estado, en caso concreto, utiliza criterios económicos, dado que no encuentra razones políticas para adoptar un criterio diverso.

Por último “Las finanzas públicas son en esencia la interrelación de normas, doctrinas, procedimientos e instituciones que tienen a su cargo la investigación, el estudio, el comportamiento, y las operaciones que constituyen ingresos, egresos, endeudamiento y política económica fiscal y financiera del Estado, dentro de su contextos social, teniendo como máximo exponente al tributo, como la principal fuente para distribuir la riqueza”<sup>14</sup>. Este criterio deja en claro los elementos más importantes sobre las finanzas públicas aunque el elemento jurídico sigue difuso al no especificar si las normas o

---

<sup>12</sup> Villegas, **Ob. Cit.**, pág. 1.

<sup>13</sup> Sainz de Bujanda, Fernando. **Hacienda pública, derecho financiero y derecho tributario**, pág. 22.

<sup>14</sup> Monterroso, **Ob. Cit.** Pág. 6.

reglas son de carácter meramente económico o de carácter jurídico propiamente dicho, por lo que a la presente definición tendría que agregársele que la interrelación indicada sería entre normas jurídicas constitucionales, ordinarias y hasta reglamentarias dentro de un sistema legal.

### **1.1.3. Contenido**

Las finanzas públicas como se indicó en la sección anterior, es la ciencia que estudia el desarrollo de la interrelación de normas jurídicas, doctrinas de carácter económico, procedimientos e instituciones que tienen a su cargo la investigación, el estudio, el comportamiento, y las operaciones que constituyen ingresos, egresos, endeudamiento y política económica fiscal y financiera de un Estado, dentro de su contexto social, teniendo como máximo exponente al tributo, como la principal fuente para distribuir la riqueza. Partiendo de esta premisa a continuación se presentan una serie de sugerencias de cómo se debe de entender el contenido de las finanzas públicas.

Según Villegas, para entender el contenido de las finanzas públicas se debe de recurrir a cuatro nociones que conforman el contenido del estudio de las finanzas públicas, las cuales están vinculadas entre si:

- a) Necesidad pública;
- b) Servicios públicos;
- c) El gasto público; y
- d) Recursos públicos.

#### a) Necesidad pública

Son aquellas que nacen de la vida colectiva y se satisfacen mediante la actuación del Estado. Las necesidades humanas en general en general, demuestran que ellas son múltiples y aumentan en relación directa a la civilización. Algunas son de satisfacción indispensable para la vida normal del ser humano, individualmente considerado, pudiendo ser a su vez, inmateriales (intelectuales, morales, religiosas, etcétera.) o materiales (alimentación, vivienda, educación, salud, trabajo, etcétera.) Es el Estado, quien debe organizar la administración pública, la organización y la administración de la justicia, la protección de la soberanía, etcétera.

#### b) Servicios públicos

Estos se pueden definir de forma simplista, como el conjunto de actividades que el Estado (representado por el gobierno) realiza en procura de la satisfacción de las necesidades públicas.

#### c) El gasto público

Se puede definir como el conjunto de erogaciones que el Estado realiza (que suponen los ingresos previos), con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas mediante la prestación de servicios públicos correspondientes a todos los gobernados de un Estado. En ese sentido, el gasto público, se refiere a todas erogaciones que el Estado realiza para la consecución de sus fines.

#### d) Recursos públicos

Son los ingresos o medios pecuniarios materiales necesarios para afrontar o bien para cubrir las erogaciones realizadas para satisfacer las necesidades del Estado (gasto público), los cuales se originan del patrimonio del Estado, de las recaudaciones de los tributos y de otros ingresos que se discute aun si son o no tributos, como en el caso de los aranceles, así como los ingresos diversos que el Estado percibe o ingresos de otras instituciones autónomas o semiautónomas.

Para Matus Benavente, el contenido de las finanzas públicas comprende tres áreas fundamentales que abarca la actividad financiera como son: a) La obtención de los recursos públicos, su empleo y su administración; b) Principios y leyes de general aplicación; y c) La función de las finanzas públicas dentro de una economía global. Ahora bien, de acuerdo a la finalidad de la presente investigación, la realidad de Guatemala y sus necesidades nacionales, el contenido de las finanzas públicas debe de comprender principios, instituciones y valores los cuales son:

#### a) Principios

Los principios para el autor referido, son las máximas que sirven de fundamento primigenio en la financiación de las actividades del Estado para poder cumplir con los fines de las finanzas públicas, como satisfacer las necesidades públicas, y cumplir con el principio del reparto de los medios de riqueza para el logro de máxima utilidad y dar cumplimiento a los fines propuestos por una administración pública.

## b) Instituciones

El conjunto de instituciones que componen las finanzas públicas son: El gasto público, los recursos públicos, los tributos, el presupuesto y la deuda pública, de los cuales a su vez se desprenden una serie de instituciones financieras.

## c) Valores

Los valores que deben establecerse en el ejercicio de las finanzas públicas obedecen a criterios ontológicos de la honradez y transparencia, que pueden determinarse en aspectos técnicos tales como:

### - Conveniencia pública e interés público

Este valor consiste principalmente en que, el Estado necesita de recursos para satisfacer las necesidades de la población, por lo que la actividad financiera del Estado es de interés general para poner en marcha todas las políticas del Estado.

### - Reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado

Establecer tributos, procedimientos de percepción, efectos de los tributos en la economía general, políticas de emisión de moneda, el estudio de los derechos y aprovechamiento de los empréstitos, la expropiación por causa de utilidad pública,

todos los medios de que dispone el Estado para obtener el dinero y los bienes que necesita, beneficios fiscales, en la medida de las posibilidades.

- La aplicación correcta de los ingresos por parte de los organismos públicos

En la distribución del gasto público, distribución del gasto social (equidad categórica), en la adquisición, pago y negociación de la deuda pública.

#### **1.1.4. Objetivo**

Dentro de los objetivos de la ciencia de las finanzas públicas, en relación a su estudio y aplicación se incluyen diversos aspectos tales como: los ingresos públicos, el gasto público, la deuda pública y la política fiscal de cada estado, como se ha mencionado.

La clasificación que a continuación se presenta no puede considerarse restrictiva o limitativa, pero con la finalidad de la presente investigación y de acuerdo a la realidad nacional de Guatemala, se considera como la más idónea y aceptada, por lo que, como los más importantes se pueden mencionar los siguientes objetivos de la actividad financiera del Estado de Guatemala:

- a) Satisfacer las necesidades de la sociedad;
- b) Procurar el desarrollo económico del país; y
- c) Elevar el nivel de vida de la población en general.



En la Constitución Política de la República de Guatemala, existen varios artículos que desarrollan los objetivos doctrinarios y ontológicos de las finanzas públicas, mismos que determinan los principios jurídicos y algunas reglas en materia financiera, los cuales se indican a continuación de manera enunciativa y no limitativa:

El Artículo 84 refiere la asignación presupuestaria para la Universidad de San Carlos de Guatemala; de la misma manera el Artículo 91 establece la asignación presupuestaria para el deporte; los Artículos 170 y 171 establecen respectivamente las atribuciones específicas del Congreso de la República de Guatemala y otras atribuciones otorgadas a dicho Organismo; por su parte el Artículo 194 del determina cuales son las funciones que tiene un Ministro de Estado con respecto a las finanzas públicas; el Artículo 213 establece la forma en que debe gestionarse lo relacionado al presupuesto del Organismo Judicial; con otra connotación el Artículo 232 establece las función principal de la Contraloría General de Cuentas, como ente de fiscalización y control contable del Estado;

Por último, el Artículo 243 establece el principio de capacidad de pago, determinando uno de los pilares de todo el sistema impositivo y tributario del Estado de Guatemala, que se estará examinando en los apartados subsiguientes de la presente investigación.

## **1.2. Derecho financiero**

La noción principal del derecho financiero se entiende de forma a priori como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado. Iniciar su

estudio significa penetrar en el mundo de lo jurídico, y eso hace necesario examinar la actividad financiera desde un punto de vista disímil del hasta ahora empleado. La actividad financiera constituirá el objeto del derecho financiero, pero sólo en tanto pueda ser considerada actividad jurídica propiamente dicha, es decir; la esfera jurídica de los actos financieros en general y de la política del Estado en esa materia.

“La actividad financiera como actividad jurídica crea relaciones jurídicas, las cuales son múltiples y de variada índole.”<sup>15</sup> En líneas generales son las que surgen entre los distintos órganos públicos entre sí como consecuencia de la materialización de fenómenos financieros, así como los que se originan por causas financieras, entre el Estado y los particulares. Entre estas vinculaciones el Estado puede asumir papel de sujeto activo, cuando pretende de los particulares sumas tributarias, o un papel de sujeto pasivo, cuando resulta deudor a consecuencia de un empréstito.

También surgen relaciones jurídicas con motivo del empleo de los fondos estatales en los destinos prefijados presupuestariamente, las cuales se generan habitualmente entre el Estado y sus subordinados, derivadas de la ejecución del gasto público en sus diversas etapas.

La actividad financiera torna indispensable la existencia de preceptos normativos reguladores tanto de la estructura de la organización estatal como de cada relación a nacer con motivo de la acción desarrollada. La necesidad de preceptos normativos surge a poco que se recuerden nociones fundamentales sobre el derecho, cuyo objeto

---

<sup>15</sup> Polinsky, A. Mitchell, **Introducción al análisis económico del derecho**, pág. 14.

son las conductas en interferencia intersubjetiva y que, por lo tanto, deben ser normadas. Si toda acción humana puede ser considerada en su interferencia con otras acciones humanas, y si ello da lugar a relaciones que deben regirse por normas jurídicas, las acciones humanas que desarrollan la actividad financiera no son una excepción.

Esas acciones no pueden sustraerse a ser encausadas por preceptos que son mandatos expresos del deber ser, o sea, por normas jurídicas. De ahí que la actividad financiera como cualquiera que ponga en contacto conductas humanas, debe manifestarse en normas jurídicas, es decir; que la actividad financiera en su desenvolvimiento se desprende que las facultades estatales y particulares no pueden tener existencia como facultades protegidas por el orden social vigente, sin normas jurídicas que las establezcan.

No puede ser de otra forma, ya que dentro del concepto de comunidad jurídicamente organizada, la posición de todos y cada uno de los integrantes de esa comunidad, así como sus atribuciones y deberes, deben ser asignadas por el derecho en virtud de sus normas.

### **1.2.1. Definición**

El derecho financiero propiamente dicho, es una rama del derecho público y de naturaleza particular, ya que en comparación con otras ramas o áreas del derecho han sido pocos juristas y estudiosos los que se han dedicado a su desarrollo y análisis.

El derecho financiero “Es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático de las normas que regulan los recursos económicos que el Estado y los demás entes públicos pueden emplear para el cumplimiento de sus fines, así como el procedimiento jurídico de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que se destinan al cumplimiento de los servicios públicos” <sup>16</sup>Esta definición posee elementos importantes del derecho financiero, pero en realidad queda corta con respecto a elementos importantes a considerar como las instituciones y los principios jurídicos.

Desde otro punto de vista “El derecho financiero se relaciona con la política, la economía, la sociología, etcétera. Puede legítimamente asumir como objeto del conocimiento la actividad financiera. En concreto, la ordenación jurídica de la actividad financiera. Aceptado ello, se impone clarificar una cuestión ulterior, de modo que podamos seguir avanzando en el análisis. Hemos visto al derecho financiero le interesa la ordenación jurídica de la actividad financiera, una actividad integrada esencialmente por dos elementos, ingresos y gastos públicos” <sup>17</sup>

Dese una visión genérica y analítica, las definiciones citadas, presentan una referencia, aunque resumida y positivista, bastante comprensible del derecho financiero, ya que en síntesis, el derecho como lo percibió Hans Kelsen y que las definiciones mencionadas emulan, no hacen más que darle un orden legal a la misma actividad financiera, perdiendo de vista el carácter dinámico de la perspectiva económica y de la actividad financiera en sí misma. Una de las definiciones más acertadas es la que indica que “El

---

<sup>16</sup> Sainz de Bujanda, Fernando, **Ob. Cit.** Pág. 33

<sup>17</sup> Martin Queralt, **Curso de derecho financiero y tributario**, pág. 35.

derecho financiero norma la actividad financiera del Estado y de los demás entes públicos, que incluye el procedimiento de percepción de los ingresos y la distribución de los gastos públicos, pagos de deuda interna y externa, y la negociación de la misma. Su fin primordial es, desde las finanzas públicas, normar la actividad del Estado que persigue fines de interés colectivo. Se vale, para lograr este fin primordial, de órganos que la ejercitan, medios en que se manifiesta, y el contenido de las interrelaciones que la misma crea”.<sup>18</sup>

Dicha definición, es una de las más completas porque incluye el aspecto social y ontológico del derecho financiero, aspectos que muchos no mencionan por tenerse la creencia que el derecho financiero se limita a los ingresos y egresos estatales, sin tomar en cuenta que los mismos tienen una base de tipo social, ya que son extraídos, precisamente, de la sociedad en su conjunto, y son devueltos idealmente de la misma forma, aunque esta última función en países como Guatemala no se cumpla. Además, la definición planteada desarrolla dos aspectos importantes, tales como, los órganos que ejercen la función financiera y los medios en que se exterioriza el contenido de las relaciones que origina.

Atendiendo al contexto jurídico, económico, cultural y político de Guatemala se propone la siguiente definición: El derecho financiero, es el conjunto de principios, instituciones y normas jurídicas que regulan la actividad del financiera del Estado y de los demás órganos públicos, además de los procedimientos de percepción de los ingresos y la distribución de los gastos públicos, las formas de pago de deuda interna y

---

<sup>18</sup> Monterroso, **Ob. Cit.**, Pág. 22.

externa, y la negociación de la misma. Tiene como finalidad satisfacer las necesidades del Estado y el interés colectivo, para lo cual se vale de órganos que la ejercitan y medios en que se manifiesta.

### 1.2.2. Contenido

Por un principio de división, el derecho financiero se ha convertido en una disciplina jurídica particular dentro del derecho y tiene su campo de acción. Ese campo de acción está constituido por la regulación jurídica de la actividad financiera, que constituye una manifestación de la acción estatal diferenciada de las restantes acciones estatales, no sólo por el contenido de las relaciones jurídicas reguladas, sino porque comprende el estudio de las ciertas ciencias vinculadas de los restantes actos jurídicos que realiza el Estado.

El derecho financiero, por ser una rama específica del derecho, contiene elementos sui generis no aplicables a otra materia, por lo que se hace necesario conocer la posición de algunos estudiosos del derecho sobre el mismo tema. En ese sentido el derecho financiero es “la ordenación jurídica de los recursos económicos del Estado y el estudio de las normas que regulan la gestión financiera”<sup>19</sup>

El contenido del derecho financiero, es esencialmente de relaciones sumadas a la teoría y organización financiera, por lo que desde una óptica concreta se propone como el contenido del derecho financiero “La teoría financiera, la organización financiera, las

---

<sup>19</sup> Sainz de Bujanda. **Ob. Cit.** Pág. 33.

relaciones entre el Estado y los sujetos pasivos de la obligación tributaria y las relaciones que se originan entre los particulares derivado de los impuestos”<sup>20</sup> Asimismo se indica que el contenido del derecho financiero es la división y la estructura del mismo, esta clasificación abarca más legislación, instituciones y principios. Se resume el contenido del derecho financiero de la siguiente manera: “El derecho presupuestario, el derecho tributario o derecho fiscal y el derecho monetario”<sup>21</sup>

La presente investigación está encaminada a definir la relación del concepto de equidad categórica, aplicado a las finanzas públicas y por ende, su relación con el derecho financiero de acuerdo a la problemática y realidad de Guatemala.

De la forma en que se encuentran estructuradas las finanzas públicas, no se puede considerar el contenido del derecho financiero desde el aspecto eminentemente normativo, por lo que la clasificación del contenido del derecho financiero más acertada, por adaptarse de manera doctrinaria y particular a la realidad de Guatemala, es la siguiente: El derecho financiero se debe dividir en dos partes, una parte doctrinaria y una normativa:

a) La parte doctrinaria que abarca las diferentes teorías financieras entre las que están: La teoría sociológica, la teoría económica y la teoría política; y b) La parte normativa entre la que se incluye: En su cúspide el derecho constitucional y todas las normas e instituciones derivadas de la Carta Magna, relacionadas con las finanzas públicas,

---

<sup>20</sup> Matus Benavente. **Ob. Cit.** Pág. 71

<sup>21</sup> Giuliani Fonrouge, Carlos, **Derecho tributario.** pág. 25.

desde las de control hasta las de ejecución, en segundo lugar, la filosofía del derecho financiero (que aún no ha sido desarrollada), en tercer lugar, el derecho presupuestario que contiene la ley del presupuesto, todas las normas presupuestarias, los reglamentos, acuerdos y circulares, así como las instituciones financieras y el derecho tributario, en el núcleo del mismo, el tributo y todas las relaciones que de su aplicación se originan, en tercer lugar el derecho administrativo, que incluye legislación, instituciones y principios, el derecho patrimonial del estado, no desarrollado apropiadamente en nuestro país que incluye todos los bienes de titularidad pública, y la legislación aplicable a los mismos, y por último el derecho monetario que incluye las instituciones, la legislación y principios monetarios.

### **1.2.3. Fuentes**

Al hacer alusión a la palabra fuente, se refiere tal alusión a la génesis u origen de algo, en el caso preciso del derecho, fuente se entiende como las normas generadoras de creación. Según la teoría pura del derecho propuesta, existe el ámbito de validez de la norma jurídica, determinando la validez normativa partiendo del criterio de jerarquía normativa. La norma superior es fuente inmediata de la inferior, y en ese sentido, la norma suprema será necesariamente fuente de la ley ordinaria o derivada. Dicho de otra manera, son fuentes del derecho financiero, los medios generadores de las normas que regulan la actividad financiera del Estado, existen las fuentes formales y materiales del derecho. Para fines de la presente investigación se establecerá únicamente las fuentes formales del derecho financiero, siendo estas:

#### a) La Constitución Política de la República de Guatemala

Es un medio generador fundamental de normas financieras. Las constituciones en los Estados de derecho contienen principios generales básicos y disposiciones reguladoras en materia financiera. La constitución es la ley fundamental y suprema de una nación, y en la que se encuentran regulados los principios inherentes a la persona humana; constituye base fundamental de las diferentes normas financieras, como por ejemplo en Guatemala, de ella deviene: la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, La Ley Monetaria, y todas las leyes financieras, monetarias y bancarias, como la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, la Ley Orgánica del Presupuesto, y otras. En la Constitución Política de la República de Guatemala existen principios relativos a la libertad, legalidad, equidad, justicia tributaria, etcétera, que son base del sistema financiero y sobre la cual descansa la existencia de las leyes ordinarias o derivadas.

#### b) Los tratados internacionales ratificados por Guatemala

En virtud del creciente auge del derecho financiero internacional han adquirido extraordinaria importancia. Se discute que los tratados internacionales son fuente directa o indirecta del derecho financiero. Se dice que constituyen una fuente indirecta porque su validez depende de una ley nacional aprobatoria.

Por orden de jerarquía la primera fuente del derecho financiero subsiguiente a la Constitución son los tratados y convenios internacionales, con jerarquía de leyes ordinarias, cuando los mismos no son en derechos humanos, esta es una posición

generalmente aceptada por la doctrina, aunque existen criterios que sostiene que la articulación entre tratados y derecho interno no existe jerarquía, sino que distribución de materias; entre tanto se discute a nivel nacional, en cuanto a si los tratados o convenios internacionales tienen o no jerarquía sobre la normativa ordinaria nacional.

Por lo antes expuesto se propone que , tal y como lo establece la teoría ecléctica de la relación entre el derecho interno y externo y el Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en materia de derechos humanos los convenios y tratados internacionales tienen preeminencia sobre la normativa del país. Dicha premisa refiere una relación de coordinación y no de prevalencia entre normas.

Al existir una administración pública que viola estos derechos, tanto en relación a los ingresos en el aspecto tributario, como en relación a los gastos, al no proporcionar el Estado satisfactores que proporcionen a la población el bien común, se daría, que se está frente a un gobierno que viola derechos humanos de forma directa. Por lo anterior los tratados y convenios internacionales en derechos humanos, son fuente del derecho financiero, ya que garantizan que se cumpla la protección de la población en general.

c) Las leyes ordinarias o decretos, emitidos por el Congreso de la República de Guatemala.

La ley en sentido formal, es la manifestación de voluntad del Estado, emitida por los órganos a los que la norma suprema confía la tarea legislativa, y es la fuente inmediata de mayor importancia en el derecho financiero. Según el principio de legalidad financiera, todos los ingresos y los gastos estatales deben ser dispuestos o autorizados

por el organismo legislativo. Así como los ingresos públicos están sometidos a la legalidad financiera, también lo están los gastos públicos, existiendo de este modo un cierto paralelismo jurídico entre ingresos y egresos (gastos). Las leyes no pueden vulnerar los principios básicos establecidos en la constitución, ya que éstos tienen carácter de preeminentes sobre la facultad legislativa de dictar leyes.

En consecuencia, si el legislador de alguna manera deja de observar y respetar tales principios constitucionales, dicha normativa será nula de pleno derecho ipso jure o el órgano de defensa constitucional deberá declararla como inconstitucional e invalidar dichas leyes y sacarlas del ordenamiento jurídico de que se trate. La ley es la fuente inmediata del derecho y por ende del derecho financiero, su importancia radica, en que la ley constituye todo acto emanado del poder legislativo, sancionado conforme al procedimiento previamente establecido, tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala, como en la misma ley ordinaria que ordena hacer, dejar de hacer u omitir una actitud determinada en ella misma. En el caso de Guatemala, respetando el principio de legalidad, no se considera como ley una disposición gubernamental, ya que no ha sido objeto del proceso legislativo, por lo que las leyes de cumplimiento obligatorio, es aquella que ha sido aprobada atendiendo al proceso legislativo y sancionada por el presidente en ejercicio.

#### d) Las leyes delegadas y decretos leyes

Las leyes delegadas, se dan cuando al organismo legislativo, le corresponde la sanción de las leyes, y éste delega en el organismo ejecutivo, por lo que las leyes delegadas

son “Actos que revisten la forma de decretos del Jefe de Estado; es decir, del presidente u órgano ejecutivo- y tienen la eficacia de las leyes formales, emanados del gobierno en base a una delegación recibida de los órganos legislativos”<sup>22</sup>

Con referencia a las leyes delegadas o normas dictadas en ejercicio de las funciones delegadas, se ha dicho que son mandatos o delegaciones de la potestad legislativa, decretos con fuerza legislativa, ratificaciones anticipadas, deslegalización, suspensión temporaria de la primacía de la ley, autorización o habilitación legislativa.

Al respecto se indica lo siguiente “Normalmente este método no es admisible, pero en Estados como Brasil es permitido, ya que la Carta Magna de ese país establece en el Artículo 68 que las leyes que las leyes delegadas serán elaboradas por el Presidente de la República, que deberá solicitar la delegación al Congreso Nacional, existiendo algunos otros textos constitucionales que lo permiten, o puede aceptarse esta práctica en Estados con vocación autocrática; en Guatemala los Artículos 171 y 239 de la Constitución Política de la República prohíben la posibilidad de este sistema.”<sup>23</sup> La facultad de aprobar, y emitir leyes a través del proceso legislativo, es prerrogativa exclusiva del órgano legislativo establecido en la constitución de cada Estado, y muchas veces no resulta admisible la delegación en el poder ejecutivo en épocas de normalidad constitucional. En el caso de Guatemala, dicha facultad es ejercida por el Congreso de la República de Guatemala, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala. En algunos países se autoriza que sólo en caso de

---

<sup>22</sup> Segovia, Juan Fernando. **Delegación legislativa e incremento de atribuciones del ejecutivo**, pág. 304.

<sup>23</sup> Monterroso, **Ob. Cit.**, pág. 31.

extraordinaria necesidad o urgencia, el organismo ejecutivo dicte decretos leyes que regulen aspectos de toda índole o en particular de carácter financiero. “Por ejemplo en Italia según los Artículos 76 y 77 de su Constitución.”<sup>24</sup>

Tanto la doctrina como la practica establece que en determinadas circunstancias, pueden dictarse decretos con fuerza de ley ordinaria, en casos extraordinarios de necesidad y urgencia, los cuales deben someterse al poder legislativo, el mismo día de su emisión, o ser ratificados dentro los sesenta días para no perder su eficacia.

En Guatemala no es posible tal situación, ya que la Constitución Política de la República, entre las que se encuentra regulado en su Artículo 171 las atribuciones, entre las que están: decretar, reformar, y derogar las leyes; y del Artículo 174 al 181 de la Carta Magna se encuentra establecido el proceso legislativo.

La doctrina establece también que se emiten los decretos leyes cuando existe guerra o una crisis financiera, o se has suspendido la constitución debido a un golpe de Estado.

En Guatemala tal situación se ha repetido una y otra vez en el transcurso de su historia, el ejemplo más reciente de dicha situación se encuentra en el Decreto Ley 78-83 Ley del Impuesto al Valor Agregado, de fecha seis de julio de mil novecientos ochenta y tres, el cual fue reformado con posterioridad, pero mantiene las características de ser un decreto ley, tal y como otros cuerpos normativos en el país que han permanecido durante el decurso de la historia legislativa del país.

---

<sup>24</sup> Villegas, **Ob. Cit.**, pág. 129.

## e) Reglamentos

Los reglamentos son las disposiciones emanadas por el poder ejecutivo que regulan la ejecución de las leyes, el ejercicio de las facultades propias y la organización y funcionamiento de la administración en general.

En el derecho financiero, el reglamento tiene importancia como creador de normas jurídicas. Esto significa que el reglamento también contiene normas jurídicas aun cuando no emane del órgano legislativo sino del ejecutivo. La producción de normas jurídicas no constituye una facultad exclusiva del órgano legislativo sino tan solo una facultad normal, en muchos casos sucede que determinadas leyes impositivas condicionen su vigencia a la reglamentación del organismo ejecutivo.

Normalmente, los reglamentos se encuentran emitidos por el organismo ejecutivo y son necesarios para desarrollar y para ejecutar las leyes ordinarias, ya que ocupan una relación de subordinación con relación a las mismas. La autora Gladys Monterroso sugiere una clasificación de los reglamentos y los divide así: subordinados y no subordinados.

Subordinados: Son aquellos dictados y emitidos por el organismo ejecutivo, en el cumplimiento de la atribución constitucional, la cual tiene su fundamento constitucional en el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece en la literal e), las funciones del presidente de la República, es decir; que dicho organismo estatal tiene la función de desarrollar normativas.

- No subordinados: Son aquellos dictados y emitidos según la Constitución Política de la República de Guatemala, por otro ente administrativo distinto al organismo ejecutivo, en estos casos particulares el reglamento no desarrolla una ley ordinaria.

Un ejemplo de esta clase de reglamentos se encuentra en el Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el cual se establece que la Universidad de San Carlos de Guatemala se rige por su ley orgánica y por los estatutos y reglamentos que emita.

#### **1.2.4. Características**

Como toda rama del derecho, el derecho financiero tiene sus propias características, que lo diferencian de las demás disciplinas jurídicas, que le otorgan un cierto grado de individualidad, con respecto a su relación con las demás ramas del derecho, por lo que a continuación se describen las características más importantes del derecho financiero, siendo las siguientes:

##### **a) Autonomía**

La autonomía del derecho financiero, consiste en que, como rama del derecho dispone de sus propios principios generales y específicos, instituciones y mecanismos de existencia, los cuales están determinados en la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes subordinadas; así como su objeto, fin y contenido, los que difieren de otras ramas del derecho o las hacen diferenciarse de las demás ramas.

#### b) De carácter público

Se dice que es de carácter público, porque esta integrado por un conjunto de normas que regulan el orden jurídico relativo a las finanzas del Estado, y las relaciones de éste con los particulares, con otros Estados y con instituciones públicas, privadas, nacionales y extranjeras, y los derechos y obligaciones que nacen de estas relaciones.

Asimismo regulan de manera general dichas relaciones.

#### c) De carácter sistemático

La sistematización consiste en el que el derecho financiero posee una estructura completa, una teoría general que le sirve de apoyo principios doctrinarios y científicos y su propio sistema de interpretación, con los cuales es posible solucionar problemas legales como producto de la actividad financiera del Estado, y en especial el fenómeno del impuesto. Además posee normas propias de carácter sustantivo y procesal.

### **1.2.5. Regulación legal**

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece el marco supremo, conforme al que debe dictarse toda la actividad financiera del estado, incluyendo la política tributaria. Tal es la importancia del marco constitucional, que una ley que viola los preceptos constitucionales, puede ser declarada inconstitucional, por el órgano competente, ya que dentro de un sistema legal de derecho, legalidad y juricidad, dichas normas jurídicas no pueden poseer ningún ámbito de validez.

El marco constitucional en el Artículo 28, tercer párrafo, estipula que en materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas de los expedientes que se originen en reparo o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna.

- El Artículo 41 de la Carta Magna, regula la prohibición que el Estado pueda imponer multas confiscatorias a todas las personas individuales o colectivas bajo su gobierno. El Artículo 118 del cuerpo supra legal, regula los principios del régimen social y económico del país; el Artículo 135 del mismo cuerpo legal, determina los deberes y derechos cívicos; y en su literal d establece, dentro de los derechos cívicos, la obligación de contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley. En el mismo sentido el Artículo 239, establece el principio de legalidad, que indica que corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, decretar impuestos ordinarios, extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales conforme las necesidades del Estado de acuerdo a la equidad y justicia tributaria así como determinar las bases de la recaudación, estableciendo cuáles son estas.

El Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo referente a la doble o múltiple tributación, así como la equidad y justicia tributaria.

Finalmente los Artículos 232 al 238 el presupuesto y la función de la Contraloría General de Cuentas, por su enorme importancia en la vida económica, financiera y política del país. Dentro de la rama del derecho financiero los particulares no pueden hacer uso de su autonomía de la voluntad.

### **1.3. Presupuesto**

El presupuesto guarda una estrecha relación con el gasto público, por lo que se debe reflexionar acerca de la función y finalidad de ambos, los cuales a su vez mantienen una relación dialéctica con respecto a la economía, las finanzas y la administración pública de un Estado.

El presupuesto es el instrumento principal de planificación y ejecución de las políticas financieras y de administración pública, y el gasto público, son todas aquellas erogaciones dinerarias realizadas por un Estado, para que de conformidad a la constitución y la ley, éste cumpla con sus fines de satisfacción de las necesidades públicas y el bienestar social y común de sus gobernados.

#### **1.3.1. Definición**

El presupuesto en sentido estricto es un acto administrativo, que regula la vida financiera de un país determinado, con incidencia en la vida económica, social, cultural y política de una nación; que tiene carácter de ley, fuente de derechos y obligaciones de la administración pública y de los administrados. La ley del presupuesto en Guatemala, es aprobada por el organismo legislativo a propuesta del organismo ejecutivo y posteriormente, publicada en el Diario Oficial de Centroamérica. No puede ser considerado como un acto puramente contable o financiero, sino que también jurídico, ya su creación está supeditada a todo un proceso legislativo, es decir; a la forma establecida en el sistema jurídico para su creación.

El presupuesto, es un plan predeterminado, es decir; que en el presupuesto se refleja la actividad económica de un Estado, siendo éste un acto de previsión de los probables ingresos de la nación conforme a la recaudación tributaria, así como los ingresos de otros recursos públicos, contiene la proyección de los gastos e inversiones, y el pago de deuda pública que se compromete a realizar el Estado, entre otros. Para establecer una definición del presupuesto, se hará una reseña de las concepciones que se han hecho de la misma:

a) Concepción clásica

La concepción clásica del presupuesto público en Guatemala, está orientada a que el presupuesto público es una ley formal y material, en virtud de la funcionalidad que tiene. Esta identificada como Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala, desarrollada como un acto administrativo, constituyendo una norma que regula la vida económica y social de un país, con una connotación jurídica, de carácter unitario, fuente de derechos y obligaciones para la administración, con efectos para los particulares, que puede modificar el derecho objetivo y subjetivo de terceros, es parte de la legislación libre por ser exteriorización de un poder cuya voluntad no puede estar restringida por actos preexistentes emanados de él.

b) Concepción contemporánea

El presupuesto "consiste en una ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislativo autoriza a las

diferentes administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados.”<sup>25</sup>

La definición precitada, aunque escueta, contiene elementos importantes de la definición como la previsión de los gastos y los ingresos, dándole al mismo carácter de ley, pero partiendo del criterio del presente trabajo, el presupuesto estatal, es mucho más que eso, ya que es el verdadero plan de gobierno de quienes ejercen el poder público en determinado momento histórico.

Al igual que las definiciones citadas, se considera al presupuesto como una proyección a futuro, sin concederle a la misma fuerza legal, deja por lo tanto la decisión de su cumplimiento al equipo de gobierno y las políticas a corto y mediano plazo.

La doctrina ha establecido que “El presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país del país con significación jurídica y no meramente contable, que es manifestación integral de la legislación, de carácter unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares”<sup>26</sup>

Tal y como lo han indicado las definiciones anteriormente expuestas, presenta una dimensión distinta, ya que el presupuesto efectivamente tiene una incidencia trascendental en la vida económica y social de un Estado, aunque no menciona en

---

<sup>25</sup> Queralt, **Ob. Cit.** Pág. 694

<sup>26</sup> Fonrouge, **Ob. Cit.** Pág. 165.

dicha definición el carácter que tiene el presupuesto de ley, sí establece la significación jurídica y no simplemente la previsión de ingresos y egresos a futuro.

De las definiciones propuestas se puede establecer que: El presupuesto ha dejado de ser en Guatemala, un documento de naturaleza contable, sino con el decurso del tiempo y en la actualidad, se ha convertido en un cuerpo normativo de carácter ordinario que determina la materialización financiera de la política del Estado. A través del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, el organismo legislativo y el organismo ejecutivo pueden modificar la vida social, económica, financiera y cultural de la nación, con proyección hacia el futuro inmediato, mediano y a largo plazo y por ende, mejorar el sistema socioeconómico de toda una población y el nivel de vida de los mismos, con respecto a sus necesidades más apremiantes.

### **1.3.2. Elementos**

Los principales elementos que se establecen en la doctrina jurídica y financiera sobre el presupuesto generalmente aceptados, son los siguientes:

#### **a) Carácter financiero**

Como se ha indicado con anterioridad, el presupuesto es el acto en virtud del cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos del Estado y de las otras entidades que las leyes sujetan a las mismas reglas (entidades autónomas), considerando para el mismo las cuentas del Estado; es la exteriorización financiera de los rubros que

identifican los ingresos y los egresos del Estado, elaborado y presentado por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, parte del organismo ejecutivo.

## b) Equilibrio

Este elemento fue desarrollado por la doctrina clásica, dicho elemento establecía que en la medida de lo posible no existiera déficit en los ejercicios presupuestarios, en el caso de un superávit se estima que el Estado debía retribuirlo a los ciudadanos por medio de rebajas en los tributos.

En la actualidad es una posición ideal que difícilmente se cumpla, el equilibrio es un elemento que todos los presupuestos tienen contemplado, y con el que se logra un presupuesto ideal, pero que no necesariamente se cumple.

En plano económico nacional, se perfecciona el equilibrio financiero cuando la asignación de los recursos se ha efectuado de tal manera, que no es posible aumentar el grado de satisfacción o utilidad que beneficie a un grupo de individuos, sino es a costa de reducir el bienestar de otro grupo de individuos.

El equilibrio se logra cuando se manifiesta una situación que da estabilidad a un proceso presupuestario, que se produce cuando se compensan, anulándose las fuerzas opuestas que obran en el mismo, es decir; el equilibrio de un presupuesto debe de basarse en la programación integral y prioritaria de la proyección del gasto público, tomando en cuenta las necesidades públicas y financieras de un Estado.

### c) Anualidad

Este elemento establece que el presupuesto debe de programarse, o tener carácter temporal y ejecutarse en un periodo de tiempo determinado, que generalmente es de un año, el cual puede ser calendario u otro tipo de cómputo de tiempo.

En Guatemala el periodo presupuestario se ejecuta del uno de enero al 31 de diciembre de cada año. Por certeza financiera, no se practican la creación de presupuestos con periodos de tiempo, superiores o inferiores al año, pues existen más posibilidades de situaciones imprevistas.

#### **1.3.3. Principios**

El presupuesto como se ha indicado y establecido con anterioridad, tiene carácter de ley, y como toda norma jurídica, contiene principios que son aplicables obligatoriamente. A continuación se mencionan y citan los principios presupuestarios de forma enumerativa y limitativa, con el único objeto de establecer y dar a conocer cuáles son las máximas en que descansa la actividad presupuestaria de un Estado y por ende, si estos se cumplen en el desarrollo de los presupuestos.

Los principios que informan al presupuesto son los siguientes: El principio de equilibrio, universalidad, unidad, exclusividad, claridad y transparencia, periodicidad, continuidad, flexibilidad, especialidad, no afectación de recursos y veracidad. Estos principios no solo lo informan, sino son las bases ontológicas y técnicas que le dan origen al mismo.

#### **1.3.4. Características**

Los presupuestos generales del Estado, recogen las previsiones detalladas de todos los gastos e ingresos públicos, para un período de un año. Los presupuestos son elaborados generalmente por el gobierno a través del organismo ejecutivo, presentados por el Ministerio de Finanzas Públicas al organismo legislativo, donde son aprobados, constituyendo uno de los actos más importantes de la gestión política. Partiendo de dichos supuestos las características principales del presupuesto son las siguientes: Es una ley ordinaria; es anual; es un acto de previsión; es el límite del gasto público; y, es un plan de gobierno.

#### **1.3.5. Regulación legal**

La regulación legal del presupuesto en Guatemala, está conformado por diversos cuerpos normativos que regulan los principios, las instituciones, las normas jurídicas y los fines del mismo, y de acuerdo a los criterios de la jerarquía de normas, de jerarquía normativa, por lo que a continuación se describe dicha la jerarquización, de la regulación legal y normativa de la siguiente manera:

##### **a) Marco constitucional del presupuesto**

Como se ha mencionado con anterioridad y en repetidas ocasiones el presupuesto tiene su base fundamental en la normativa constitucional, que es la que le da plena validez tanto en el ámbito de creación, como en el de ejecución, fiscalización, etcétera.

En Guatemala, la Constitución Política de la República, recoge el principio del presupuesto público en el capítulo IV del título V de dicho cuerpo normativo, que se refiere al régimen financiero del Estado, determinado específicamente en el Artículo 237 que establece en su parte conducente: “El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Carta Magna, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y los gastos por realizar. La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática...”

De la regulación citada, se desprende que el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, es el documento legal de carácter público en el que de forma sistemática y anticipada, el Estado calcula los ingresos que estima percibir, y autoriza los gastos que habrá de realizar en un periodo determinado.

Es importante señalar el equilibrio como uno de los elementos y características principales del mismo. Hay que resaltar que mientras los ingresos son estimados, situación que incide que los mismos varían en la práctica, en relación a los gastos al autorizarlos hay una obligación de su cumplimiento.

El Artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece lo referente a la Ley Orgánica del Presupuesto, tópico que se abordará en el siguiente apartado y se hace mención de su regulación constitucional, únicamente con el propósito de describir la connotación jurídica, que la legislación guatemalteca asigna al presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

## b) Marco normativo ordinario del presupuesto

El fundamento de toda la legislación guatemalteca se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala, tal y como se mencionó en el apartado anterior, el Artículo 238 regula lo referente a la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual en su parte conducente establece lo siguiente: “Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a. La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación.”

En el ámbito legal ordinario y por mandato constitucional, se crea la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, que establece en términos generales, el sistema presupuestario, lo relativo a la formulación del presupuesto, el régimen presupuestario de los organismos del Estado.

Lo referente a la Ley del Presupuesto General de Ingresos e Ingresos del Estado, que aprueba el presupuesto para el año correspondiente, la formulación del presupuesto, la ejecución del presupuesto, la evaluación de la ejecución presupuestaria, la liquidación presupuestaria, así como el régimen presupuestario de las entidades descentralizadas y autónomas, el sistema de contabilidad gubernamental, el sistema de tesorería, el régimen de crédito estatal y por último el régimen de remuneración de funcionarios y empleados públicos, con respecto a quienes se puede asignar gastos de representación. La Ley Orgánica del Presupuesto, es desarrollada en otras leyes que rigen el funcionamiento de los diferentes organismos y entidades, como: Ley Orgánica

del Organismo Legislativo; Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo; Ley Orgánica del Organismo Judicial, la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual tiene un carácter específico, se ajusta a las anteriores y se complementa con otras, como: La Ley de Servicio Civil; Ley de Responsabilidad y Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Además, existen Reglamentos para la aplicación de cada una de estas leyes. Tal y como lo establece el Artículo 7 de la Ley Orgánica del Presupuesto: “El sistema presupuestario lo constituyen el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todos los organismos y entidades que conforman el sector público”

#### c) Marco legal reglamentario del presupuesto

Como toda norma legal ordinaria emitida por el Congreso de la República de Guatemala, debe de ser desarrollada en un reglamento para su ejecución y aplicación legítima, la Ley Orgánica del Presupuesto es desarrollada a través del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Acuerdo Gubernativo número 240-98, a través del cual se desarrolla dicha normativa relativa al presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala y se determina su forma de creación específica.

Como se ha referido con anterioridad, los reglamentos de las leyes ordinarias de otra índole regulan de forma directa o indirecta el presupuesto del Estado, por ejemplo el reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que regula las funciones de dichos consejos en el marco de la ejecución presupuestaria a nivel comunitario y municipal en las distintas regiones del país.

### 1.3.6. Proceso presupuestario

Antes de iniciar con el análisis respectivo acerca de la forma de realizar el proceso de elaboración de un presupuesto general de ingresos y egresos, hay que dejar en claro por qué se dice que existe una cierta dinámica con respecto a éste, este término se introdujo de la física, a las ciencias sociales, distinguiendo en lo social una parte estática de una dinámica, distinción que hoy reviste solo un valor histórico, ya que solo por analogía ha podido trasladarse este termino de lo físico a lo social.

La noción de estática, tal cual se desprende de su significación en la mecánica, resulta completamente inexistente en todo lo que sea fenómeno social, ya que la sociedad es cambiante y dinámica de forma natural.

La elaboración o programación de un presupuesto, es denominada por la doctrina financiera, como la fase de preparación y formulación, discusión y aprobación, sanción y publicación del presupuesto, la razón es porque la programación abarca todas las fases de la elaboración de un proyecto hasta antes de su ejecución.

La asignación presupuestaria, es parte de la programación del presupuesto, que por razones de técnicas, se explica en el capítulo final de la presente investigación, debido a la relevancia que la asignación de fondos tiene para evaluar el criterio de equidad categórica aplicado o no en la elaboración del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala. La dinámica, por lo tanto, se ocupa de las leyes en movimiento, y la dinámica del presupuesto, por ende se ocupa de las distintas fases del

mismo, de acuerdo al conjunto de normas que se conjugan para lograr los objetivos del mismo, tanto económico, como políticos y sociales; este movimiento lo podemos enmarcar en seis grandes fases que se detallan en el proceso vital del presupuesto, tres de ellas de carácter formal y tres de ellas de carácter fáctico, tales como: preparación y formulación, discusión y aprobación, y sanción y publicación.

#### a) Preparación y formulación

La preparación y formulación, implica la realización de los siguientes pasos: definición de la política presupuestaria para el año correspondiente, formulación del presupuesto exploratorio y plurianual, la aprobación de la política presupuestaria por el presidente de la República de Guatemala en consejo de ministros de Estado, la estimación del presupuesto de ingresos, la asignación de los techos financieros a los organismos ejecutores, la elaboración de los proyectos de presupuesto de egresos de cada organismo, así como la elaboración del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado. En esta etapa presupuestaria se incluye: las políticas presupuestarias, la presentación de anteproyectos, así como la presentación del proyecto del presupuesto por parte del ejecutivo al legislativo tal y como se establece en el Artículo 15 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, que en su parte conducente establece:

“La formulación implica la realización de los siguientes pasos: definición de la política presupuestaria para el año correspondiente. Formulación del presupuesto exploratorio y plurianual. Aprobación de la política presupuestaria por el presidente de la República en

Consejo de Ministros. Estimación del Presupuesto de Ingresos. Asignación de los techos financieros a los organismos ejecutores. Elaboración de los proyectos de presupuesto de egresos de cada organismo. Elaboración del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.”

Con respecto al momento oportuno de presentar los proyectos el Artículo 16 del mismo cuerpo legal establece: “Los anteproyectos de presupuesto deben presentarse al Ministerio de Finanzas Publicas, a más tardar el 15 de junio de cada año.”

Las instituciones que participan en la formulación del proyecto de presupuesto; son las siguientes:

La Dirección Técnica del Presupuesto, coordina y asiste a las instituciones en la elaboración de los anteproyectos de presupuesto y de integrar el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, es la responsable de coordinar el proceso de programación de la inversión pública a fin de hacer eficiente el gasto público; y las unidades ejecutoras, son las “responsables de elaborar los anteproyectos de los presupuestos de las instituciones”<sup>27</sup> para ello deben involucrar a las unidades de administración financiera, unidades productoras, y autoridades responsables de programas y proyectos.

---

<sup>27</sup> Sistema de Administración Financiera. **Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala 10 de agosto de 2,010**. Sitio Web: [http:// www.siafsaq.gob.gt](http://www.siafsaq.gob.gt) 24 de septiembre 2011.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, coordinan las acciones que permitan determinar las necesidades de la población a través de procesos participativos. Tienen a su cargo también definir y dar prioridad a las propuestas de inversión que se incluirán en el presupuesto del fondo de solidaridad para el desarrollo comunitario y otras instancias gubernamentales. Plantea los requerimientos de inversión a las unidades ejecutoras.

La Dirección de Crédito Público, tiene a su cargo la programación, control y seguimiento de los recursos financieros provenientes de fuentes externas (crédito, cooperación internacional). Informa sobre los compromisos de pago derivados de la deuda pública.

El Banco de Guatemala, “Estima variables macroeconómicas para la definición del escenario correspondiente.”<sup>28</sup> El gabinete económico y consejo de ministros, encargado del análisis y validación del proyecto de presupuesto previo a que el presidente, lo remita al Congreso de la República de Guatemala, para su conocimiento y aprobación. La única vía de participación de la sociedad civil en la formulación de los presupuestos es a través de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, según el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Presupuesto, incisos del g al j, a dichas instituciones, les corresponde conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del

---

<sup>28</sup> Banco de Guatemala. **Variables macroeconómicas 05 de marzo de 2,010**. Sitio Web: <http://www.banquat.gob.gt> 26 de septiembre 2011.

presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, así como 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 realizadas y por último se establece que también pueden conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado. Además les corresponde, contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.

A pesar de que, en el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental, en sus siglas SIAF-SAG, se publican las ejecuciones presupuestarias de los ministerios de Estado, la información presentada tiene cierta limitante, por ejemplo, que los datos publicados corresponden a los grandes totales de las instituciones y no se publican los gastos de una forma detallada. Si bien es cierto, son publicados a través del Ministerio de Finanzas Públicas, los presupuestos aprobados de los diversos ministerios, sus ejecuciones no se publican con ese mismo detalle, sino de forma escueta y generalizada. Los requisitos que deberá llenar y contener el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos son los siguientes:

- Exposición de motivos;
- Económica de los ingresos;
- Económica del gasto;

- Institucional por objeto del gasto;
- Institucional por finalidad y función;
- Institucional regional;
- Regional y finalidad; y cuenta de ahorro e inversión.

Cada uno de los respectivos ministerios, secretarías, órganos descentralizados y autónomos, así como los otros dos organismos del Estado, deben de preparar sus presupuestos individuales y hacerlos llegar al organismo ejecutivo. El ejercicio presupuestario del sector público principia el uno de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 238, establece las regulaciones que contiene la Ley Orgánica del Presupuesto, entre las que se encuentran la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, así como los casos en lo que puedan transferirse fondos del total asignado para cada organismo, ya sea el mismo organismo ejecutivo, el legislativo y el judicial, dependencias como las secretarías del Estado, entidades descentralizadas o autónomas como la Universidad de San Carlos de Guatemala o las Municipalidades.

La Contraloría General de Cuentas y el Congreso de la República de Guatemala, deben ser notificados cuando se realicen transferencias de partidas.

Se emitirá un acuerdo gubernativo refrendado por los titulares de las instituciones afectadas, previo dictamen favorable del Ministerio de Finanzas Públicas.

Si se trata de programas de funcionamiento, no pueden realizarse transferencias a programas de inversión, tal y como lo establece la Carta Magna.

La preparación del presupuesto requiere de dos estudios fundamentales:

El primer estudio contiene es estudio de los egresos, que contiene el monto total de los gastos del gobierno, que el organismo ejecutivo propondrá al organismo legislativo, distribuidos en gastos de funcionamiento y de inversión y el segundo estudio, que contiene los ingresos, que contiene el cálculo de los ingresos que el ejecutivo estima percibir, ya sea mediante la tributación, o por medio de crédito público, así como otro tipo de recursos públicos, tales como los financiamientos por donaciones extranjeras, fideicomisos, inversiones, etcétera.

#### b) Discusión y aprobación

El Congreso de la República de Guatemala, es la entidad que tiene la potestad de aprobar, modificar o improbar el presupuesto del Estado de Guatemala.

Es necesario reconocer el papel fundamental que juegan los diputados como representantes del pueblo, en la aprobación de este instrumento económico, que constituye un reflejo de la política de Estado, tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 171 inciso b), que indica que es el Congreso de la República de Guatemala el responsable de aprobar, modificar o improbar el presupuesto con treinta días de anticipación a la entrada en vigencia, razón

por la cual el organismo ejecutivo deberá enviar el proyecto con 120 días de anticipación a la fecha en que inicie en el periodo fiscal.

Corresponde al pleno del Congreso de la República de Guatemala, como se estableció la discusión y aprobación del presupuesto general del Estado, a la vez de elaborar y aprobar su propio presupuesto para que este sea incluido en el general del Estado.

El organismo ejecutivo, debe someter anualmente al Congreso de la República de Guatemala, con no menos de 120 días de anticipación a la fecha en que principiara el ejercicio fiscal siguiente, es decir; el primero de enero, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto del presupuesto que ha de regir para el siguiente año para cada una de las actividades financieras del Estado de Guatemala.

Asimismo, la Ley Orgánica del Presupuesto establece que si en el término que establece la Carta Magna, el Congreso de la República no hubiera aprobado el presupuesto para el próximo ejercicio fiscal, e iniciare el siguiente año fiscal, regirá nuevamente el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el legislativo, de conformidad con la ley.

Esta etapa presupuestaria se encuentra encomendada al organismo legislativo como se ha indicado, con respecto a la discusión y aprobación; la sanción y la publicación corresponde al organismo ejecutivo, proceso que sigue como toda ley ordinaria dentro del Congreso de la República de Guatemala, identificando como proceso legislativo en la variante específica.

En caso no se apruebe el presupuesto que regirá el año siguiente antes de treinta días de entrar en vigencia el mismo, regirá el anterior tal y como se describió arriba.

Existen dos sistemas en cuanto al procedimiento de consideración, discusión y aprobación del presupuesto.

El primer sistema, es observado en la mayoría de los países, como por ejemplo Estados Unidos de América y Francia, en el que el legislativo tiene potestad para modificar el proyecto del ejecutivo. Este sistema es el que rige en Guatemala y el segundo, en el que el organismo legislativo, se limita a aprobar o rechazar la propuesta.

#### c) Sanción y publicación

A la Presidencia de la República de Guatemala corresponde, de acuerdo al Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala, sancionar la ley del presupuesto para su posterior publicación, que se realiza en el Diario Oficial de Centro América antes del uno de enero del año siguiente, para de acuerdo a las determinaciones hechas en la ley, entre en vigencia para regir en el periodo respectivo.

#### d) Ejecución presupuestaria

En esta etapa se toma en cuenta el límite de los egresos y su destino, la distribución analítica, las medidas de ajuste presupuestario, los autorizadores de egresos, la programación de la ejecución, los ingresos propios, las modificaciones presupuestarias y fideicomisos. Así también, la aprobación de cuotas de gasto y la utilización de

ingresos propios. De acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto, lo anterior está regulado en el reglamento de la ley y en el manual de programación de la ejecución presupuestaria y financiera. El proceso de programación y reprogramación de la ejecución del presupuesto de gastos cuyas normas específicas señalan:

- La programación periódica de la ejecución del presupuesto: Los organismos y entidades que dependan financieramente total o parcialmente del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, deberán programar la ejecución física y financiera del presupuesto. En este sentido, efectuarán una programación inicial indicativa para la totalidad del año y una programación antes del inicio de cada trimestre, utilizando para ello los formularios e instructivos del manual de programación de la ejecución presupuestaria y financiera para las instituciones del gobierno central.
- La presentación de la programación anual y trimestral: Que consiste en la programación inicial indicativa a la que se refiere el párrafo anterior, que deberá presentarse al Ministerio de Finanzas Públicas, antes del 15 de diciembre de cada año. Por su parte, la programación trimestral deberá remitirse al Ministerio de Finanzas Públicas, antes del día 20 del mes anterior al inicio de cada trimestre.
- La aprobación de la programación trimestral: Que consiste en que la Dirección Técnica del Presupuesto y la Tesorería Nacional comunicarán a cada organismo las cuotas de compromisos y devengados y las de pagos, respectivamente, para el trimestre siguiente, antes del día 27 del último mes del trimestre que termina, para los efectos financieros y legales correspondiente) Evaluación presupuestaria

La identificación de esta etapa en la Ley Orgánica del Presupuesto y su respectivo reglamento, es esencial para la auditoría social, en virtud de que la evaluación presupuestaria comprende la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos y obtenidos, así como el análisis de las variables observadas con la determinación de las causas y la recomendación de medidas correctivas.

Las unidades de administración financiera de cada entidad, centralizarán la información sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos; para ello deberán:

- Determinar en colaboración con las unidades responsables de la ejecución de cada una de las categorías programáticas, las unidades de medida para cuantificar la producción terminal e intermedia, respetando las normas técnicas que al efecto emita la Dirección Técnica del Presupuesto.

En el sentido referido la dirección citada es la encargada de realizar la evaluación presupuestaria de los organismos del organismo ejecutivo.

- Apoyar la creación y operación de centros de medición en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y cuya producción sea de un volumen o especificidad que haga conveniente su medición.

La máxima autoridad de cada una de las unidades seleccionadas será responsable por la operación y los datos que suministren dichos centros.

- Presentar a la Dirección Técnica del Presupuesto, dentro de los primeros 15 días hábiles de los meses de mayo, septiembre y enero, un informe de cuatrimestre inmediato anterior a dichas fechas, sobre el avance de los programas, subprogramas y proyectos, así como sobre la asistencia financiera y los ingresos percibidos en forma analítica y debidamente codificados, en los formularios y conforme instructivos que dicha institución proporcione.

En el presupuesto de inversión, deberán presentar a la Dirección Técnica del Presupuesto y a Secretaría General de Planificación de la Presidencia, en los primeros 10 días de cada mes el informe correspondiente al mes inmediato anterior.

f) Liquidación presupuestaria

Al respecto de la liquidación presupuestaria la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, establece en el Artículo 17 que el control presupuestario es una atribución del organismo ejecutivo, dejando establecido que las municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala y las demás entidades autónomas o descentralizadas, tendrán la supervisión y control financiero directo de la carga de la Contraloría General de Cuentas tal y como lo establece en su parte conducente: "El control de los presupuestos del sector público corresponde al Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con excepción de las municipalidades y la Universidad de San Carlos de Guatemala. La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, será ejercida por la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso."

La fiscalización del presupuesto, como se mencionó en la norma citada, se encuentra encomendada a la propia administración, el control interno se encuentra a cargo de la Contraloría General de Cuentas, teniendo poderes limitados de fiscalización, que se descubren al analizar y estudiar la ley orgánica de dicha institución. Las funciones contraloras jurisdiccionales corresponde al Tribunal de Cuentas como órgano fiscalizador independiente, que conocerá el procedimiento en materia de cuentas.

Los organismos y entidades descentralizadas y autónomas con presupuesto propio, deben presentar al Congreso de la República de Guatemala, en la misma época y forma la liquidación presupuestaria, satisfaciendo el principio de unidad en la fiscalización. Con respecto al tiempo en que se debe aplicar la liquidación la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, establece que: "Las cuentas del presupuesto se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Posterior a ésta fecha, los ingresos que se recauden se considerarán parte del nuevo ejercicio, independientemente de la fecha en que se hubiese originado la obligación de pago o liquidación de los mismos. Con posterioridad al 31 de diciembre, no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierre en esa fecha."

Por su parte el reglamento de la ley en mención establece en su Artículo 23 que: "Las Unidades de Administración Financiera, previa evaluación y procedencia del compromiso adquirido, serán responsables de imputar a los créditos del nuevo presupuesto los gastos comprometidos y no devengados al cierre del ejercicio anterior. La Dirección de Contabilidad del Estado establecerá los plazos y procedimientos para

cumplir con esta disposición.” Lo que deja entrever el carácter discrecional de las unidades y direcciones de contabilidad en el sentido de la evaluación presupuestaria.

#### **1.4. Gasto público**

- = Como ha quedado anotado, existe indudablemente una relación entre presupuesto y gasto público, relación que parte de que la decisión del gasto estatal, atiende a dos valoraciones previas de singular importancia: La selección de las necesidades de la colectividad que se consideran pública, ligado a la concepción sobre el papel del Estado; y la comparación entre la urgencia e intensidad de tales necesidades y la posibilidad material de satisfacerlas. De ahí es donde parte la relevancia y la importancia de la congruencia que debe de existir entre el presupuesto general de ingresos y egresos y el gasto público, tomando como base los fines constitucionales de inversión social y pública y como prioridad, la garantía de los bienes preferentes. El gasto público, se realiza para satisfacer necesidades públicas, ya sea en forma directa o indirecta, ya que éste es indicativo de la actividad administrativa del Estado.

##### **1.4.1. Definición**

El gasto público es la conceptualización que la teoría de las finanzas públicas ha desarrollado y el elemento principal de la ejecución de un presupuesto de ingresos y egresos y de la distribución de la riqueza de una nación.

En términos generales se entiende como el flujo que configura el componente negativo del resultado económico patrimonial, producido a lo largo del ejercicio por las operaciones conocidas de naturaleza presupuestaria o no presupuestaria, como consecuencia de la variación de activos o el surgimiento de obligaciones, que implican un decremento en los fondos propios de un Estado.

La definición clásica que prevaleció durante mucho tiempo, es bastante genérica al indicar que el gasto público "Es el empleo definitivo de riquezas que el Estado hace para satisfacer las necesidades públicas"<sup>29</sup>

Dentro del gasto público están los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y los gastos destinados al servicio de la deuda tanto interna como externa, esto es al pago de intereses y amortización de capital; comprende las compras y gastos que un estado realiza en un periodo generalmente de un año. Se incluyen dentro del gasto público inclusive las erogaciones de entidades descentralizadas, tanto nacionales, regionales, departamentales, y municipales, así como de las instituciones descentralizadas.

El gasto público, es uno de los elementos más importantes en el manejo macroeconómico de un país, puesto que dependiendo del nivel de gasto que realice el estado, así mismo será el efecto que se tenga dentro de la economía. El gasto público puede desde dinamizar la economía hasta ser el causante de fenómenos como la

---

<sup>29</sup> Monterroso, **Ob. Cit.** Pág. 233.



inflación y la devaluación y/o revaluación de la moneda. Es también uno de los elementos que inciden en la política impositiva de un país y en el conocido déficit fiscal, fenómeno común a todos los estados.

En el mismo sentido se dice que "en esencia el límite de los gastos públicos es una cuestión política y no económica.

Si en algún país decidiera adoptar un sistema de plena intervención estatal en la economía cómo podría ser la implantación política de un régimen socialista, nada impediría aumentar considerablemente los gastos públicos, ya que el Estado se encargaría de la gestión directa de la mayoría de servicios y bienes producidos.

La adopción de un régimen de mayor intervención económica no implica que habrá menos eficiencia de mayor intervención económica no implica que habrá menos eficiencia en la prestación de los servicios y en la producción de bienes, la vieja tesis liberal de la supremacía de la empresa privada sobre la empresa pública es algo injustificada y no comprobada por la experiencia histórica. En el desarrollo de muchos países, la superioridad de Estado para la gestión directa de variados e importantes campos de la economía es un hecho inobjetable.<sup>30</sup>

Lo que hace inferir que la diferencia notable entre la prestación de servicios por el Estado o por la iniciativa privada no es la eficiencia de los mismos, sino que depende de la clase de administración que se realiza.

---

<sup>30</sup> Faya Viesca, Jacinto, **Finanzas públicas**, pág. 55

El gasto público, es estudiado dentro de la teoría financiera, de acuerdo a la finalidad del mismo, que no es otra cosa que el reparto de los ingresos públicos y los efectos de ese reparto de los ingresos públicos y los efectos de ese reparto sobre la vida social de un país.

Desde otra perspectiva “Los gastos públicos son los gastos del Estado del en el ejercicio de su poder de mando.”<sup>31</sup> La concepción acerca del gasto público ha evolucionado de tal forma, que en la época moderna, los intelectuales que propugnan la intervención del Estado a través de la redistribución de la riqueza, y al realizar la inversión social, devuelve la riqueza obtenida de los gobernados por medio de los impuestos a la población en general, por lo que para ellos no será un pozo sin fondo, más bien un vehículo para redistribuir la riqueza. En términos generales el gasto público es la razón principal de una política fiscal, tiene como objetivo fundamental la mejora de las condiciones de vida de la población, por lo que debe existir una racionalidad entre gasto público y el desarrollo del país, el cual se mide con varios indicadores, entre ellos el crecimiento económico, la equidad distributiva, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la institucionalidad.

La eficiencia del gasto público, es por tanto, un aspecto esencial de la política gubernamental, la cual no debe medirse únicamente por la eficacia con que se ejecutan los recursos asignados a cada ministerio o secretaría de Estado. En nuestro medio se ha acostumbrado a medir la efectividad del gasto por lo ejecutado, en vez de medirlo por la eficiencia, esto es, si se ha logrado con el gasto público una reducción de la

---

<sup>31</sup> Duverge, **Ob. Cit.**, pág. 30.

pobreza, si se ha facilitado el crecimiento económico, o si se ha fortalecido la institucionalidad.

#### **1.4.2. Elementos**

Dentro de los principales elementos que conforman el gasto público se puede mencionar los siguientes: a) Protección a la persona; b) Instrucción pública; c) Obras públicas en general; y d) Beneficencias sociales.

##### **a) Protección a la persona**

La protección a la persona, ha sido el servicio o el rubro del gasto público de más relevancia y atendido universalmente en el decurso de la historia, ya que el servicio público tiene como fin primordial la protección de la persona. El término se emplea propiamente para indicar el gasto público con referencia a la seguridad de la persona contra la violencia, sus bienes ejercidos por los infractores de la ley dentro de un Estado, como aquella que pueda ejercer posibles enemigos extranjeros o de fuera de las fronteras.

##### **b) Instrucción pública**

Dentro de la conformación del gasto público aparece el elemento de la instrucción pública como uno de los principales, ya que la instrucción es parte fundamental del desarrollo de una nación.

El gasto de instrucción debe de ser proyectado hacia el futuro con una visión de desarrollo, entre los gastos que se incluyen en este rubro esta la educación formal, los gastos de aprendizaje técnico, así como los gastos de educación superior como la educación universitaria, becas, incentivos para los estudiantes, creación de centros de estudio y capacitación técnica, etcétera.

Lo que permite cual es la naturaleza de la conformación de gasto público y sus proyecciones a futuro.

#### c) Gastos para obras públicas

Las obras públicas como un elemento del gasto público contemplan la infraestructura del Estado en general, por ejemplo la vivienda, la infraestructura vial, etcétera. Ya que para lograr el desarrollo integral y pleno de un Estado es indispensable la asignación de este rubro ya que en la medida que se pueda garantizar el elemento de las obras públicas, se garantizara de forma directa el desarrollo económico y se elevara la calidad de vida de los gobernados.

#### d) Beneficencias sociales

Después de la depresión de los años 30 las responsabilidades del gobierno de los Estados Unidos de América, con la aparición de la teoría keynesiana sobre la intervención del Estado, surgió una nueva y exigente necesidad por parte de la población, lo que se denominó desde sus comienzos como beneficencia pública, el

principal problema desde el comienzo fue el costo, ya que elevó considerablemente las cifras del presupuesto.

En Guatemala, actualmente las personas dependen económicamente de otras y el segmento de la población que se dedica a delinquir se ha ampliado en número y variedad.

La población puede fraccionarse con fines meramente técnicos en los siguientes: dependientes económicamente como los ancianos, hijos que dependen de sus padres (menores de edad), personas con capacidades especiales que no pueden ser incorporadas al mercado laboral.

En Guatemala ha prevalecido la tendencia a considerar que todos los grupos antes mencionados como infortunados.

Por dicha razón y una serie de contradicciones, el presupuesto basado en una doctrina de tendencia social, tiene que establecer este rubro como uno de los más importantes para el desarrollo de todos los pobladores de un Estado y tratar de erradicar o al menos reducir el problema de las personas que por una serie de razones no pueden sustentar sus necesidades más básicas, que es el punto medular de la presente investigación.

Por lo que si la proyección del presupuesto en materia de inversión social es ineficiente, los resultados de la gestión financiera, será de la misma manera, ineficiente y poco productiva para el desarrollo de un Estado.

### 1.4.3. Características

Tomando como punto de referencia la definición del gasto público anotada, se distinguen las características siguientes las características siguientes:

#### a) Erogaciones dinerarias

Se utiliza tal expresión el gasto público siempre consiste en el empleo de bienes evaluables pecuniariamente, que en la época actual de economía monetaria se identifican con el dinero.

#### b) Erogaciones estatales

Se incluyen dentro de los gastos públicos los gastos que realiza la administración pública para sí o para las entidades descentralizadas.

#### c) Erogaciones legales

En los Estados de derecho, rige el principio de legalidad que indica “No hay gasto legítimo sin ley que lo autorice; de aquí se desprende el principio de legalidad que consiste en: a) Regulación legal de contabilidad pública; b) La ley anual, es el presupuesto general de ingresos y egresos; y c) Posteriormente a su ejecución se realiza el control adecuado de los dineros públicos.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Monterroso, **Ob. Cit.**, Pág. 236 y 237.

#### 1.4.4. Finalidades

Entre los fines últimos del gasto público en un Estado moderno están los de: a) Prestación regular de servicios indivisibles; b) Alcanzar una distribución más equitativa de la renta y la riqueza nacionales; c) Alcanzar un mayor grado de desarrollo o crecimiento económico; d) Mantener el nivel general de precios estable, condición sine qua non de un crecimiento económico sostenido; y e) Conseguir el pleno empleo de los recursos productivos, en especial de la mano de obra o factor trabajo.

#### 1.4.5. Funciones

La teoría clásica de la hacienda pública asigna a dicho gasto tres funciones esenciales, siendo éstas las siguientes:

##### a) La de asignación

A partir de esos criterios, el funcionamiento de la economía del sector público dejará su importancia en la asignación de los recursos, en la distribución de la renta nacional y en el nivel de la actividad económica. En otras palabras, el equilibrio de esas funciones debe ser el objetivo principal de las políticas públicas. Su desequilibrio abre paso a la inequidad social, a los desequilibrios macroeconómicos y a la concentración de la riqueza vía la renta nacional. Donde falla el mercado en la provisión de bienes y servicios, entra o debe entrar el gasto público a suplirlo. Si lo hace, se cumple la función de asignación de recursos.

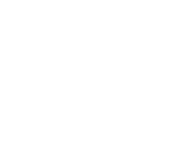
## b) De distribución

La función de distribución de la renta nacional viene de la mano de factores que entran en el campo de la filosofía social. La función de distribución es muy subjetiva y su ejecución estará condicionada por aquellas escuelas del pensamiento social que influenciaron en quienes gobiernan, sin obviar que las necesidades de la población también juegan un importante papel, ya que esas necesidades se reclaman a través de conflictos sociales y políticos.

## c) De estabilización

El reparto de la riqueza y de la renta depende de conceptos como distribución justa e injusta, correcta o incorrecta, equitativa o inequitativa, etcétera.

En el campo de las finanzas públicas, las ciencias económicas han avanzado mucho en las tres últimas décadas, pero en la práctica no se ha producido un vínculo permanente entre la creación de esos instrumentos científicos y la ejecución de las políticas públicas equitativas y mucho menos la aplicación de dichos mecanismos en la realidad.



## CAPÍTULO II

### 2. Financiación del sector público y el sistema impositivo

#### 2.1. Financiación del sector público

En la actualidad los ingresos públicos son obtenidos por el Estado de diversas fuentes y maneras, por ejemplo explotando sus propios bienes patrimoniales, empleando su poder coercitivo en el caso de los impuestos y las contribuciones especiales, haciendo uso de créditos, contratando empréstitos y otros.

Esa gran variedad de procedimientos y formas de adquirir fondos que utiliza el Estado para financiar su actividad y gestión, le permite tener a su disposición una gama diversa de métodos para obtener recursos financieros, para evitar de la manera posible castigar los ingresos de los ciudadanos en el momento de obtenerlos, por ende y por razones obvias los gravámenes deben dirigirse a los sectores que obtienen más riqueza, para poderla redistribuir de manera eficiente y eficaz a través del gasto público que en su oportunidad se convertirá en gasto social, que es el punto más importante de la administración pública de un Estado con fines humanistas y de justicia social, que propugna el desarrollo igualitario e integral de las personas en el ámbito individual y colectivo.

La financiación del sector público hace referencia a la captación de recursos propios o de terceros para aplicar a la inversión o compra de bienes.

### 2.1.1. Desarrollo histórico de la financiación del sector público

Para el autor Manuel Matus Benavente en su obra Finanzas públicas, la financiación del sector público en el decurso de la historia, ha tenido variaciones, modificaciones y cambios que han influido directamente en la forma en que un Estado estructura sus finanzas públicas. Las épocas más importantes de su desarrollo son:

#### a) Edad antigua

Parafraseando al autor citado, la edad antigua no existe mayor información con respecto a la financiación del sector público, se puede hablar de que existió la financiación para la conocida como hacienda pública parasitaria, ya que los ingresos de los Estados provenían de los botines de guerra.

#### b) Edad media

Según dicho autor, en la edad media, continúa la confusión del patrimonio del Estado con el patrimonio del Soberano, y los tributos como tales perdieron importancia, ya que la mayoría de los ingresos provenía de las rentas patrimoniales.

#### c) Edad contemporánea

En dicha obra el autor referido indica que, después de la edad media, con los acontecimientos importantes como la Revolución Francesa, la Revolución Industrial, el

advenimiento de nuevos estratos sociales y posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, se marca un cambio estructural en la cultura mundial, los recursos públicos pasaron a ser parte de la política estructural de todas las naciones, ya sea recursos provenientes de los tributos, comó provenientes del endeudamiento público, la forma en que el gobierno los capte, influye en la vida de las poblaciones actualmente, y a futuro, por lo que han pasado a ser parte integrante de los programas de gobierno de los Estados.

### **2.1.2. Medios de financiación**

El elemento principal de la financiación son los recursos públicos, los cuales se entienden en términos prácticos como aquellos recursos que formaran parte importante de los ingresos públicos, que están destinados a financiar los gastos públicos.

La teoría clásica afirma que, el Estado es un ente necesario por las funciones que debe cumplir y los gastos que debe realizar con su consecuencia inmediata. De este modo, el Estado puede y debe obtener recursos de los particulares para atender el financiamiento del gasto, la concepción clásica establece una relación muy estrecha entre los recursos y los gastos públicos que financia. Se considera a los recursos públicos como toda aquella riqueza que, teniendo origen en el sector privado, se transfiere al sector público; se devenga a favor del estado y se acredita financieramente a través del ingreso de fondos en la tesorería. Estos ingresos tienen como propósito atender al gasto público y producir ciertos efectos sobre la economía, o sea, contribuir a los fines del estado.

La conceptualización moderna, es lo suficientemente amplia como para abarcar recursos de distintos tipos como impuestos, tasas, recursos patrimoniales, endeudamientos y aún operaciones de tesorería

## 2.2. Recursos públicos

### 2.2.1. Definición

Los recursos públicos son conocidos también como ingresos públicos, recursos del Estado, ingresos del Estado, etcétera. Ya que incluyen la recaudación de los ingresos y los tributos partiendo de la actividad estatal y su capacidad para imponer tributos, además los llamados aranceles, así como los diversos ingresos que el Estado percibe, los que pueden ser de diversa índole susceptibles de ser valoradas pecuniariamente.

Los recursos públicos, "Son los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico social"<sup>33</sup>

Los recursos públicos, desde otra óptica, se consideran como "los medios por los que el Estado consigue dinero, y son muy diversos, los principales son: renta del patrimonio y sus servicios, impuestos, tasas, parafiscalidad, empréstitos, operaciones de tesorería"<sup>34</sup>. Al tomar los elementos de cada una de las definiciones antes citadas se

<sup>33</sup> Giuliani Fonrouge, **Ob. Cit.** Pág. 49.

<sup>34</sup> Duverger, **Ob. Cit.** Pág. 77.

puede decir entonces en términos generales que los recursos públicos son considerados como toda riqueza que, teniendo origen en el sector privado, se transfiere al sector público; se percibe a favor del Estado y se acredita financieramente a través del ingreso de fondos en la tesorería.

- Esta concepción parte de los criterios expuestos y abarca la concepción moderna que al respecto, es lo suficientemente amplia como para abarcar recursos de distintos tipos como lo son los tributos, ingresos patrimoniales, endeudamiento público, operaciones de tesorería, bienes, donaciones, etcétera.

### **2.2.2. Clasificación**

La concepción clásica acerca de los recursos públicos, se caracterizaba por el matiz y carácter ordinario o extraordinario que pudieran llegar a tener los mismos, por lo que autores clásicos clasificaron los recursos públicos en: Recursos ordinarios y recursos extraordinarios, que a su vez tienen sus propias clasificaciones.

-Recursos ordinarios: Son aquellos, que habitualmente, ya sea en forma anual, trimestral, mensual, o diaria, recibe el Estado de los particulares, como los diferentes tributos. Ejemplo: Impuestos, tasas, contribuciones.

- Recursos extraordinarios: Son aquellos, a los que el Estado recurre en situaciones excepcionales, como crisis económicas, conflictos bélicos o catástrofes naturales. Consisten en impuestos de emergencias o empréstitos obligatorios.

La clasificación anterior fue desarrollada por la escuela clásica, por lo que “suelen dividirse los ingresos públicos ordinarios en originarios y derivados, solo esto se logra por el origen de la fuente, perteneciendo a la primera categoría aquellos provenientes de la explotación y enajenación del patrimonio del Estado, por ejemplo, los derivados de la explotación de una unidad económica comercial o industrial propiedad del Estado. Los derivados son los percibidos a título definitivo mediante el ejercicio del poder imperio del Estado, como los impuestos.”<sup>35</sup>

El criterio generalmente aceptado en la doctrina clásica es que los ingresos originarios y derivados no deben ser una subdivisión de los ingresos ordinarios, ya que en la cotidianidad de un país, dependiendo de causas que no están previstas en el presupuesto pueden presentarse emergencias o casos especiales en los que se deben crear ingresos extraordinario originarios o derivados, por ejemplo en el caso del Impuesto Extraordinario Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz, este es un ingreso extraordinario y derivado, ya que no está contemplado en el presupuesto.

#### a) Clasificación jurídica económica

Esta clasificación tiene un origen económico y jurídico, por el impacto económico de los mismos en la sociedad en general, y el marco jurídico que garantiza la legalidad a la creación de los mismos, por lo que se divide a los recursos públicos en originarios y derivados, los primeros son aquellos que provienen del patrimonio del Estado, o de actividades productivas realizadas por el mismo, existen tres tipos de recursos

---

<sup>35</sup> Jiménez Gonzales, Antonio, **Lecciones de derecho tributario**, pág. 28.

originarios, por ejemplo: Las rentas que provienen de la exportación de bienes del patrimonio del Estado o ventas del mismo.

Y los derivados que consisten en que el Estado obtiene de la economía de los particulares, mediante la aplicación del poder financiero, existen tres tipos de recursos derivados, por ejemplo los tributarios, crédito o empréstito y operación de tesorería

#### b) Clasificación moderna

Existen varias clasificaciones, pero lo más generalizada es la siguiente:

- Recursos tributarios: Impuestos, arbitrios y contribuciones.
- Recursos monetarios: Emisión de billetes y monedas.
- Recursos del crédito público: Deuda externa, deuda interna y empréstitos.
- Recursos de las empresas del estado: Precios que facturan las empresas del Estado.
- Otros recursos: Concesiones, arriendos, donaciones, ventas de bienes, y otros.

### **2.2.3. Clasificación contemporánea propuesta**

#### a) Según su grado de obligatoriedad

-Gratuitos: Aportados por los individuos voluntariamente y sin contraprestación al sector público; es decir, las contribuciones que hacen las personas jurídicas individuales o colectivas al Estado, por ejemplo: las donaciones o herencias a favor del sector público.

- Contractuales: Existe voluntariedad por parte de los individuos y contraprestación por parte del sector público, por ejemplo ingresos por la venta de bienes y servicios.

- Obligatorios: a través de la coacción del Estado sobre los ciudadanos: que representan las expropiaciones forzosas poder pena.

b) Según su grado de contraprestación

- Ingresos en los que no está determinada una contraprestación, por ejemplo: Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

- Ingresos en los que está implícita una contraprestación, por ejemplo, las cotizaciones sociales (sistema de salud, derechos de pensión).

c) Según su grado de obligatoriedad y contraprestación

- Impuestos: Recursos recaudados de forma coactiva que no implican contraprestación por parte del sector público. Se utilizan para financiar el conjunto del gasto público, por ejemplo, Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

- Impuestos afectados: Se utilizan para financiar una actividad concreta relacionada con la actividad gravada. Existe una relación, indirecta, entre los recursos que aportan los contribuyentes y los beneficios que recibe, por ejemplo las cotizaciones sociales (derecho a pensión por vejez o por desempleo según sea el caso).

- Tasas: Ingresos de carácter coactivo con contraprestación directa por parte del sector público, por ejemplo, las tasas o aranceles por expedir el documento personal de identificación, el pasaporte o un título académico.
  
- Contribuciones especiales: Pago obligatorio al sector público que responde al beneficio que obtiene un individuo por la realización de una inversión pública que se traduce en un mayor valor de sus propiedades, por ejemplo, los utilizados habitualmente por las corporaciones locales para financiar obras de urbanización (alumbrado público, abastecimiento de aguas, saneamiento, pavimentación de calles, etcétera.).
  
- Precios públicos: Ingresos de carácter voluntario y contractual que sirven para financiar servicios demandados de forma voluntaria por los ciudadanos y que podrían ser prestados por el sector privado. Es decir, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público, por ejemplo los precios por la entrada a polideportivos, parquímetros, tarifa del autobús.
  
- Venta de bienes: Ingresos voluntarios derivados de un contrato de compraventa donde un agente del sector privado adquiere bienes producidos por el Estado, por ejemplo, las ventas de fotocopias, impresos, etcétera.
  
- Recargos y multas: Ingresos de carácter coactivo derivados de penalizaciones impuestas por acciones u omisiones voluntarias o antijurídicas tipificadas en la legislación, por ejemplo las multas que establecen los reglamentos administrativos.

- Ingresos patrimoniales: Ingresos procedentes de activos reales o financieros que posee el sector público, por ejemplo; el alquiler de un inmueble del sector público, intereses de cuentas bancarias, etcétera.
  
- Transferencias corrientes: Ingresos procedentes del propio sector público o del sector privado para financiar gastos públicos corrientes, por ejemplo, las transferencias del Estado en materia de sanidad, participación en los ingresos del Estado, etcétera.
  
- Transferencias de capital: Ingresos procedentes, casi siempre, del sector público pero condicionados a financiar gastos de inversión, por ejemplo los recursos recibidos a través del fondo de cohesión europeo (infraestructuras).
  
- Activos financieros: Los ingresos procedentes de préstamos concedidos por el sector público a otras entidades.
  
- Deuda pública: Los títulos de deuda que implican una relación contractual entre el Estado y el comprador (persona o entidad) que compra la deuda actual.

### **2.3. El sistema impositivo**

En las finanzas públicas y la administración pública de un Estado, es de gran importancia y relevancia la forma en que se debe de financiar toda la gama de actividades propias del mismo. Además se encarga de financiar, la forma en que se va a recaudar los ingresos públicos. Tal y como se ha determinado en los apartados

anteriores el Estado financia sus actividades y todas sus funciones principalmente, a través del sistema impositivo que desarrolla y establece.

De forma simplista y muy concreta se puede decir que un sistema impositivo está conformado por el conjunto de medidas encaminadas a la obtención de ingresos tributarios para financiar el gasto público y/o desplazar recursos de usos privados a los públicos.

La importancia de un sistema impositivo radica en que, si se parte de la base de que los impuestos son cargas obligatorias que las personas y las empresas tienen que pagar para financiar al Estado, se concluye aceptando que los impuestos son generalmente calculados por medio de porcentajes que, en el lenguaje económico, se le denomina tasa de impuestos o alícuotas y su cálculo es evaluado sobre un valor particular, la base imponible, tomando éstos como el elemento principal de todo sistema impositivo.

### **2.3.1. Definición**

El sistema impositivo también es denominado, sistema fiscal y se define como el conjunto de relaciones básicas y de instituciones de carácter jurídico y económico, que supeditadas a la consecución de objetivos, caracterizan con un cierto grado de permanencia la organización y el funcionamiento de la actividad financiera del sector público de un país o un conjunto de ellos (afectando a ingresos y gastos). También se define como el conjunto ordenado de exacciones coactivas del poder fiscal del Estado y de relaciones técnicas e institucionales de interdependencia de éstas con los demás

integrantes del sistema fiscal, cuya misión fundamental es proporcionar los recursos precisos para el desarrollo de las actividades públicas y coadyuvar en la ordenación de los comportamientos sociales y económicos de los distintos agentes del sistema.

### **2.3.2. Política financiera**

Es la parte de la política económica que se encarga de formular los objetivos, señalando los instrumentos adecuados para controlar los ingresos y administrarlos, así como para elaborar el gasto del sector público.

La política financiera se encarga también del control del sistema bancario, así como de la política monetaria y crediticia.

Dicho de otra forma, es la política estatal que se ocupa de determinar la designación de los gastos públicos a realizarse, la planificación de los recursos públicos que se esperan obtener, para llevar a cabo un objetivo estatal determinado, en circunstancias de tiempo y lugar establecidos previamente.

La política financiera, se ha definido como “La actividad financiera se revela como toda realidad, altamente compleja. Tal complejidad es producto de la concurrencia en ella de ingredientes de naturaleza diversa entre sí.”<sup>36</sup> Se determina que la definición anterior, establece el grado integral que debe de caracterizar la política financiera de un Estado, por la importancia y la serie de elementos a considerar para estructurarla

---

<sup>36</sup> *Ibíd*, pág. 34 y 35.

### 2.2.3 Política fiscal

La política fiscal en el desarrollo y administración de un Estado, tiene como objetivo fundamental procurar el bienestar del ser humano y para lograrlo es importante asegurar el crecimiento económico y el desarrollo social.

El ser humano, en su integralidad material y espiritual debe de constituir el centro de la política económica, y en particular de la política fiscal, de tal manera que se pueda tener una vida larga, saludable, adquirir los conocimientos necesarios, tener acceso a los recursos y la tecnología y disfrutar de una vida decorosa.

Para que sea sostenible, dicho bienestar debe sustentarse en la distribución equitativa del ingreso, el desarrollo económico social y político, el pleno respeto a los derechos humanos, a la identidad y derechos de los pueblos indígenas y la equidad de género.

Para lograr dichos objetivos, es necesario un crecimiento económico sostenido en el mediano y largo plazo, capaz de generar empleo productivo que le permita a los guatemaltecos y guatemaltecas cubrir sus necesidades básicas, y a su vez obtener el incremento de la competitividad, el estímulo y protección del ahorro y la inversión tanto nacional como extranjera. Un enfoque moderno de la política fiscal analiza sus objetivos que constituyen las dos ramas de las finanzas públicas:

- Rama de los servicios o de la asignación: Se encuentra constituido por el objeto de satisfacer las necesidades sociales, lo que se logra con bienes y servicios públicos y

con el objeto de corregir la asignación de los recursos resultantes de las fuerzas de mercado. Es el caso de las externalidades, monopolios o debilidad económica que opera en el tramo decreciente de sus costos medios.

- Rama de redistribución: Se encuentra constituida por el objetivo de redistribuir los ingresos, tomando recursos de los sectores con mayor capacidad adquisitiva y destinada a aquellos de menores recursos, a través de subsidios o de servicios públicos gratuitos.

a) Instrumentos de la política fiscal

Esta relación entre objetivos e instrumentos es fundamental porque con el problema de cómo hacer para resolver determinados problemas de la actividad financiera del Estado.

b) Clasificación de la política fiscal

La clasificación de la política tiene varias connotaciones y modalidades, en el presente apartado se restringe dicho a criterio a las dos mas importantes.

- Política fiscal expansiva.

Trata diversos mecanismos los cuales consisten en aumentar el gasto público, para aumentar la producción y reducir el paro económico, bajar los impuestos, para

aumentar la renta disponible de las personas físicas, lo que provocará un mayor consumo y una mayor inversión de las empresas, en conclusión, un desplazamiento de la demanda agregada en sentido expansivo. De esta forma, al haber mayor gasto público, y menores impuestos, el presupuesto del Estado, genera el déficit. Después se puede decir que favorece el gasto fiscal en el impuesto presupuestario. En este sentido Monterroso afirma que “La política fiscal se considera cuan el Estado reduce los impuestos o se aumenta el gasto público para estimular la demanda agregada.”<sup>37</sup>

- Política fiscal restrictiva.

Al igual que la política expansiva, la política restrictiva opera con diversos mecanismos que son contrarios a los de la política la expansiva: El primero consiste en reducir el gasto público, para bajar la demanda agregada y por tanto la producción. Aumentarlos impuestos, para que los ciudadanos tengan una renta menor y en consecuencia disminuyan su consumo y así la demanda agregada se desplaza hacia la izquierda.

Cuando se aumentan los impuestos o se reduce el gasto público crea en la población desconfianza. La política fiscal y la política monetaria (que se encarga de controlar la oferta monetaria) son las dos actividades más importantes de la política económica global de la administración de un gobierno. Para diseñar la política fiscal, el gobierno debe tomar una serie de decisiones sobre la cuantía de los impuestos indirectos, (en Guatemala por ejemplo como el Impuesto al Valor Agregado). También debe determinar la suma de gastos corrientes de la administración pública, como los

---

<sup>37</sup> Monterroso, **Ob. Cit.**, Pág. 322.

salarios de los funcionarios públicos, y cuanto hay que gastar en los distintos bienes y servicios, como en la construcción de hospitales, escuelas, carreteras, etcétera.

Muchos gobiernos de diversos países, como Guatemala deciden gastar más de lo que perciben, e incurren en déficits fiscales que generalmente se financian emitiendo dinero, o deuda pública. Al optar por la primera se crean automáticamente tensiones inflacionarias, si se opta por la segunda se puede de cierta manera presionar el alza del tipo de interés.

La emisión desmedida de dinero en Latinoamérica particularmente durante la década de los ochentas, generó graves niveles de inflación que hasta en la actualidad afectan de forma directa o indirecta las finanzas de los Estados.

#### **2.3.4. Modalidades del sistema impositivo**

El impuesto es la premisa más importante de un sistema impositivo, que se representa un tributo caracterizado por hacer surgir obligaciones generalmente pecuniarias en favor del acreedor tributario (el Estado) regido por derecho público.

No requiere contraprestación directa por parte de la administración pública, y surge exclusivamente como consecuencia de la capacidad económica del contribuyente. De esta manera, se puede definir la figura tributaria, como una exacción pecuniaria forzosa para los que están en el hecho imponible, es decir; los gobernados que se encuadran en el tipo legal o el establecido en la normativa de que se trate.



Los Estados recaudan impuestos para mantener las operaciones del mismo Estado e influir en el rendimiento macroeconómico de la economía (la estrategia gubernamental para hacer esto es conocida como su política fiscal), para llevar a cabo funciones del Estado, tales como la defensa nacional, y proveer servicios públicos del gobierno.

En sistemas de seguridad social modernos como el que se plantea en la presente investigación se intenta utilizar los impuestos en sentido inverso, manteniendo a las clases bajas con el exceso de las clases altas.

Los economistas, en especial los neoclásicos, generalmente sostienen que todo impuesto distorsiona el mercado, resultando en ineficiencia económica. En consecuencia, los economistas han buscado identificar un sistema de impuestos que represente una distorsión mínima en el mercado. Una teoría popular es que el impuesto más económicamente neutral es el impuesto sobre la tierra.

Los impuestos son generalmente calculados con base en porcentajes, llamados tasas de impuestos, sobre un valor particular, la base de impuestos. Un impuesto ad valorem es aquel para el cual el impuesto base es el valor de un bien, servicio o propiedad, por ejemplo el Impuesto Único Sobre Inmuebles, que cobran las municipalidades con respecto al valor de la matrícula fiscal de un bien Inmueble, los impuestos de ventas, tarifas, impuestos de herencia e impuestos al valor agregado son diferentes tipos de impuestos ad valorem. Las modalidades del sistema impositivo difieren y se diversifican de acuerdo a su propio sistema de impuestos por lo que a continuación se establece dicha clasificación:

## a) Impuestos progresivos y regresivos

Una cualidad importante de los sistemas de impuestos es como varían a medida que aumenta la base imponible a la que se aplica el impuesto. Normalmente esta base imponible es algún valor relacionado con el ingreso total, renta o ganancia de un cierto individuo o agente económico. Según la variación de la cuantía porcentual del impuesto estos se clasifican en:

- Impuestos planos: Se da cuando el porcentaje no es dependiente de la base imponible o la renta del individuo sujeto a impuestos.

- Impuesto regresivo: Se da cuando a mayor ganancia o mayor renta, menor el porcentaje de impuestos que debe pagarse sobre el total de la base imponible.

- Impuesto progresivo: Se da cuando a mayor ganancia o mayor renta, mayor es el porcentaje de impuestos sobre la base.

Los impuestos progresivos reducen el agobio sobre personas de ingresos menores, ya que ellos pagan un menor porcentaje sobre sus ganancias. Esto puede ser visto como algo bueno en sí mismo o puede ser hecho por razones pragmáticas, ya que requiere menores registros y complejidad para personas con menores negocios.

A veces se califica de impuesto progresivo o regresivo a un impuesto cuyos efectos puedan ser más favorables o desfavorables sobre las personas de rentas menores,

pero este uso informal del término no admite una definición clara de regresividad o progresividad.

#### b) Impuestos directos e indirectos

- Los impuestos directos: Se aplican de forma directa sobre el patrimonio, afectando principalmente los ingresos o pertenencias como la propiedad de autos o casas. También se aplican directamente sobre la renta mediante la aplicación de un porcentaje sobre éstas. El impuesto directo más importante es el impuesto sobre la renta.

- Los impuestos indirectos: Afectan a personas distintas del contribuyente. En otros términos, el contribuyente que enajena bienes o presta servicios, traslada la carga del impuesto a quienes los adquieren o reciben. Dentro de éstos se encuentran los Impuestos al Valor Agregado (que grava el consumo de las personas y empresas) y los impuestos especiales a gasolinas, alcoholes y tabacos. Estos últimos suelen llamarse Impuestos Internos en algunos países e incluso llegan a gravar artículos denominados “suntuosos” como, por ejemplo, pieles naturales.

#### **2.4. El sistema impositivo en Guatemala**

En Guatemala los programas del gobierno con respecto a la compra de bienes y servicios, el gasto de transferencia y la cantidad y tipo de impuestos, integran la política fiscal. La característica principal del sistema tributario de Guatemala es su bajo índice recaudatorio. Si bien la presión tributaria ha aumentado; en los últimos años ha tenido

una tendencia negativa con respecto a la recaudación y las necesidades en el gasto público. Se toma en cuenta que el promedio de la carga tributaria y los últimos 50 años no ha variado mucho. Como resultado de los Acuerdos de Paz de partir de 1,997 la carga tributaria superó por varios años consecutivos la barrera del ocho por ciento, sin alcanzar el 12 por ciento establecido como meta para el año 2,002.

Dentro de este contexto se define la carga tributaria como la relación que existe entre los ingresos tributarios y el producto interno bruto. El bajo nivel de recaudación ha impedido cumplir con lo propuesto en los Acuerdos de Paz, el cual se especifica en los compromisos fiscales contenidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en los apartados de: Política fiscal, política presupuestaria, política tributaria, meta de recaudación tributaria, compromiso fiscal, legislación, y el fortalecimiento de la administración tributaria.

Ante el reconocimiento que no se podrían alcanzar las metas tributarias contenidas en los Acuerdos de Paz, la comisión de acompañamiento de los mismos acordó recalendarizar las metas y se asumieron tres tipos de compromisos:

- El primero, consistía en adoptar nuevas políticas tributarias, que incluían la extensión del IEMA.
- El segundo, consistía en la eliminación del crédito del Impuesto al Valor Agregado, en el Impuesto Sobre la Renta, rechazado por el Congreso de la República de Guatemala, por lo que los avances en materia tributaria han sido casi inexistentes.

- El tercero, consistía en impulsar un proceso de concertación con miras a alcanzar un pacto fiscal.

- Otro aspecto de la baja recaudación es que condiciona la estabilidad macroeconómica, dado por la insuficiencia de recursos que provocan el déficit fiscal porque el Estado gasta más de lo que recibe en concepto de ingresos que estimulan un mayor endeudamiento externo e interno, limitando los márgenes de acción de la política monetaria y presionando sobre las tasas de interés.

En la actualidad y de conformidad con el Artículo 135 de la Constitución Política de la República de Guatemala, son deberes de los guatemaltecos, entre otros, el contribuir con los gastos públicos, en forma prescrita por la ley y a obedecer las leyes.

El sistema impositivo actual de Guatemala es de carácter mixto semiprogresivo, conformado por impuestos, tasas y contribuciones especiales, de carácter directo e indirecto, manteniendo una política fiscal estática y no expansiva.



## CAPÍTULO III

### 3. Equidad categórica, bienes preferentes y coeficiente Gini

#### 3.1. Equidad categórica

La equidad categórica es uno de los puntos medulares de la presente investigación. En el presente apartado se desarrollará lo relativo a su origen, desarrollo, definición y conceptualización, así como la base legal dentro del sistema jurídico guatemalteco y cuál es la incidencia que tiene este concepto como criterio de aplicación legal y política en las finanzas del Estado de Guatemala.

De forma introductoria y demostrativa se dice que la equidad categórica, se define en un sentido amplio como: la concepción o connotación paternalista de la equidad basada en la idea de que todos los individuos tienen derecho (y a veces la obligación) a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes preferentes cuando viven dentro de un Estado de derecho que se ha constituido bajo una estructura ontológica que tiene como finalidad la consecución del bien común.

Dicha concepción, con el paso del tiempo ha adquirido a través de su teorización y ejecución práctica, el carácter de concepto de carácter jurídico económico, por su relevancia en la aplicación de cualquier administración pública en todos sus aspectos fundamentales y principalmente a los criterios para determinar el grado de eficacia de un presupuesto estatal con miras a la inversión social y el desarrollo que trae consigo.

### 3.1.1. Origen

El concepto de equidad se ha manifestado en diversas acepciones a lo largo de los distintos períodos de la historia.

El elemento temporal, cronológico o, si se prefiere, histórico, muestra una especial relevancia en relación con el concepto de equidad.

Aunque siempre es difícil realizar una clasificación de las distintas fases o momentos diferenciables en la evolución histórica de una determinada figura jurídica o en este caso de un precepto moral, parece oportuno analizar las concepciones o acepciones históricas de la equidad a partir de las ideas económicas que fueron surgiendo a lo largo del siglo XIX y la relación e influencia directa con las finanzas públicas de los Estados a partir de ese momento.

Según la autora Gladys Monterroso, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, en los países industrializados se fue desarrollando de modo progresivo, un conjunto de políticas públicas de protección social como la asistencia sanitaria o los servicios sociales; es en ese momento donde nace y se crea el concepto categórico de la equidad, partiendo de las más antiguas concepciones de la antigua Grecia y Roma, así como en la obra Teoría general del empleo, el interés, y el dinero de John Maynard Keynes en el segundo tercio del siglo XX, que produjo un cambio en la evolución del pensamiento económico al asignar al sector público un papel muy relevante en la economía.

Dentro de esta perspectiva económica, se subraya la incapacidad del sistema de economía de mercado para garantizar el desarrollo integral de la sociedad, pero en su conjunto. El sistema económico de cada país o de cada Estado, es un mecanismo muy complejo que incluye leyes, normas, regulaciones, impuestos y subsidios, y todos aquellos sistemas que utiliza el gobierno para influir en lo que se produce, cómo se produce y quién se queda con ello, ya que en la sociedad no existe un adecuado nivel de igualdad que permita el ejercicio de los derechos formales, el sector público debe tratar activamente de promover la igualdad.

En ese sentido al tratar lo relacionado al sistema económico “Se trata de asignar los recursos de modo que el nivel alcanzado por una persona refleje solamente su esfuerzo y no sus circunstancias.”<sup>38</sup>

La equidad categórica como tal, tiene sus bases en el pensamiento kantiano sobre la ética de fines, las cuales buscan un bien exterior al ser humano, lo que se supone una pérdida de autonomía. Kant crítica a las teorías teleológicas, ya que según él, la moral debe nacer desde dentro del hombre para tener plena autonomía y hacer uso de su libertad, es decir; una ética del deber, lo bueno no puede depender de las consecuencias de nuestras acciones.

Para la autora citada la tendencia kantiana, denominó buena voluntad a ese uso de la razón que determina cuando una acción es buena por si misma sin necesidad de conocer las consecuencias, esta se ocupa de establecer los principios para actuar.

---

<sup>38</sup> Roemer, Andrés, **Introducción al análisis de la económico** , pág. 22

Los imperativos categóricos, se diferencian de los hipotéticos, en que estos ordenan algo como medio para alcanzar un fin propuesto, por ejemplo debo respetar la ley porque es mi obligación y no se puede discutir o refutar desde ningún punto de vista, ya que de ser así el orden social se tergiversaría.

De dichas ideas, parte la acuñación del término equidad categórica, ya que ésta va apegada necesariamente a la concepción de justicia, la cual consiste en el respeto a las otras personas y en la creación mediante la colaboración mutua de las condiciones que hagan posible el crecimiento personal de cada uno de los miembros de la comunidad.

El problema de la justicia consiste básicamente en saber cómo distribuir los derechos y deberes, para lograr los máximos beneficios y una adecuada cooperación social.

Parafraseando a la autora referida, Kant desarrollo los principios de una sociedad justa son los siguientes: igualdad de derechos, deberes y libertades; igualdad de oportunidades, ya que entre la felicidad y la justicia tiene que existir el desarrollo y el enriquecimiento mutuo, aunque no puede el individuo contentarse con la felicidad basada en lo material.

La equidad categórica, de esa manera comienza entonces a guardar una estrecha relación con el presupuesto del estado, el gasto social y las finanzas públicas, ya que los bienes y servicios sociales constituyen una modalidad de bienes públicos una finalidad de orden social y una aplicación ética de la justicia social. De esa manera: el presupuesto "Cuando se refiere a este tipo de bienes y servicios, hace alusión a las

prestaciones monetarias asociadas a los sistemas de pensiones, la asistencia de salud, la educación, los préstamos para acceder a la vivienda o los servicios sociales que se prestan a los grupos que se encuentran sometidos a alguna situación de privación o exclusión social”<sup>39</sup> por ejemplo el desempleo. En ese sentido se determina la relación intrínseca y extrínseca entre el presupuesto y los fines del Estado.

### 3.1.2. Definición

Como se mencionó con anterioridad la equidad categórica y los denominados bienes preferentes nacen a partir de una teoría de carácter económico político a medios del siglo XX y de consideraciones filosóficas tanto de la antigua Grecia y Roma, como de la concepción kantiana sobre la ética, la equidad y consecuentemente los conceptos categóricos.

En sentido estricto la equidad categórica, es una justificación básica de la provisión pública de los bienes preferentes, pero no la única.

La mayor parte de estos bienes y servicios presentan otras características que dificultan su suministro por el mercado y justifican la intervención pública y los bienes preferentes, que se definen como aquellos que, por considerarse indispensables para la vida de un ser humano, están garantizados por el sector público, que incluso obliga a consumirlos en un nivel mínimo. El compromiso de la distribución justa de ciertos bienes tales como

---

<sup>39</sup>Monterroso, **Ob. Cit.**, pág. 277.

salud, educación, alimentación, vivienda, entre otros, corresponde al Estado lo que correspondería con el concepto de equidad categórica. La idea que rige este concepto es que el Estado sabe mejor que los individuos lo que les conviene y lo convierte en un Estado paternalista o dicho de otra forma un estado que fue constituido y estructurado bajo una concepción ontológica de la consecución del bien común.

Desde otra perspectiva la equidad categórica se traduce como la provisión de de transferencias monetarias a los ciudadanos que les permiten a estos destinar los fondos recibidos a la compra de bienes privados. A estas transferencias se las denomina prestaciones económicas. (Ejemplo, el seguro de desempleo, pensiones, etcétera.)

### **3.1.3. Acepciones**

El concepto de equidad categórica, se puede concebir y entender en diferentes acepciones, en el presente trabajo de tesis se propone la siguiente: a) Concepto ontológico; b) Concepto económico; c) Concepto jurídico; y d) Concepto político social.

#### **a) Concepto ontológico de equidad categórica**

La equidad categórica tiene su fundamento ontológico principalmente en el pensamiento de Aristóteles y Kant relacionando a estos con la ética de fines, las cuales buscan un bien exterior al ser humano, lo que se supone una pérdida de autonomía. La ética de Kant supuso un giro revolucionario en la historia de la ética, puesto que

consideraba que la moral debe nacer desde dentro del hombre para tener plena autonomía y hacer uso de su libertad. La equidad como un concepto categórico será aquellos fines con los cuales un Estado se ha establecido a través de las constituciones que ordenan algo como medio para alcanzar un fin propuesto, en dicho sería los principios fundamentales y los objetivos que el Estado pretende alcanzar y garantizar a sus gobernados.

Además para Aristóteles y Kant, la equidad esta estrictamente relacionada con la concepción de justicia, la cual consiste en el respeto a las otras personas y en la creación mediante la colaboración mutua de las condiciones que hagan posible el crecimiento personal de cada uno de los miembros de la comunidad.

#### b) Concepto económico de equidad categórica

Desde un punto de vista económico, la equidad categórica, es la justificación básica de la provisión pública de los bienes preferentes. La mayor parte de estos bienes y servicios presentan otras características que dificultan su suministro por el mercado y justifican la intervención pública y los bienes preferentes o necesidades de primer orden.

#### c) Concepto jurídico de equidad categórica

La equidad categórica es la acepción acuñada al conjunto de máximas filosóficas que informan y sustentan sistemas jurídicos modernos, que fueron tomando relevancia con

las diversas conquistas sociales del siglo XIX, la constitucionalización de los Estados modernos y el desarrollo de los derechos humanos de segunda generación alrededor del mundo.

#### d) Concepto político social

La concepción o connotación paternalista de la equidad basada en la idea de que todos los individuos tienen derecho (y a veces la obligación) a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes preferentes cuando viven dentro de un Estado, que se ha constituido bajo una estructura ontológica que tiene como finalidad la consecución del bien común, concepción que con el paso del tiempo ha adquirido a través de su teorización y ejecución práctica, el carácter de concepto de carácter jurídico económico, por su relevancia en la aplicación de cualquier administración pública en todos sus aspectos fundamentales.

La idea que rige este concepto es que el Estado sabe mejor que los individuos lo que les conviene y lo convierte en un Estado paternalista o dicho de otra forma, en un Estado que fue constituido y estructurado bajo una concepción ontológica de la consecución del bien común.

#### **3.1.4. Objetivos**

La equidad categórica, como quedo anotado, es una justificación básica de la provisión pública de los bienes preferentes; es decir se convierte en una conceptualización de la

forma de redistribución de la riqueza de un estado con fines de mejorar la calidad de vida de forma integral de los ciudadanos de un Estado.

Aunque los objetivos de la equidad categórica estén presentes, en las constituciones de la mayor parte de las economías de mercado. En el caso de Guatemala, su aplicación es casi inexistente en los sistemas económico, jurídico y social que debido a la globalización cada vez hace mayores las desigualdades entre individuos. De hecho, la salud, la seguridad alimentaria, y la educación elemental es obligatoria en la mayoría de las constituciones y todos los ciudadanos tienen el derecho a estos bienes preferentes.

Como se mencionó anteriormente, la equidad categórica tiene una estrecha relación con el presupuesto general de ingresos y egresos de un Estado así como su incidencia en la asignación para los diferentes conceptos de gasto social, que necesariamente determinaran las políticas públicas de toda la administración de un Estado, pero no hay que dejar de lado que aparte de todas las cuestiones funcionales de una administración pública el concepto de eficiencia y eficacia es de suma importancia para alcanzar los fines sociales buscados.

La eficiencia, entendida como el mayor beneficio con el mínimo costo, es uno de los componentes de la justicia y en ese sentido “una sociedad que desperdicia recursos escasos mientras algunos individuos no pueden cubrir sus necesidades básicas no es, desde luego, una sociedad justa.”<sup>40</sup> Para poder comprender la incidencia que tienen los

---

<sup>40</sup> Calsamiglia, Albert, **Racionalidad y eficiencia del Derecho**, pág. 30.

pastos públicos dentro de una política pública determinada, es necesario analizar cómo están reglamentados y cuáles son sus limitaciones, en varios ordenes: políticos, económicos, financieros, pero sobre todo limitaciones en el orden legal y jurídico puesto que esta reglamentación está dada al más alto nivel jurídico como son las normas constitucionales sobre el presupuesto.

Dentro de lo que respecta al gasto público, desde un punto de vista jurídico, se le podría considerar como una función, ya que para poder realizar y poner en práctica este gasto, es necesario de un procedimiento administrativo que cause un efecto jurídico, como es el pago de las obligaciones constantes en un presupuesto y que han sido previamente planificadas por el ejecutivo y autorizadas por el legislativo (caso de Guatemala).

Este compromiso del Estado y la sociedad con la distribución justa de ciertos bienes, como educación, salud, vivienda, alimentación o trabajo indican la pauta para desarrollar una serie de objetivos que busca lograr la aplicación de criterios de equidad categórica en materia presupuestaria, de finanzas y administración pública.

Los objetivos de la equidad categórica se identifican de acuerdo a la realidad de cada uno de los Estados, y aunque esta clasificación no puede considerarse limitativa, como las más importantes se pueden mencionar:

- Dar una connotación humanista al derecho presupuestario y las finanzas públicas, es decir; la equidad categórica busca que la asignación presupuestaria vaya encaminada a

garantizar los bienes mínimos que todos los ciudadanos necesitan para vivir dignamente, y por ende, dicha connotación lleva implícita el carácter ontológico, humanista y utilitarista que debe de contener el presupuesto de un Estado moderno.

-Determinar el crecimiento económico de Guatemala fundamentado en el presupuesto de la equidad distributiva y categórica para las personas más vulnerables.

- Hacer un análisis jurídico y social, la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en materia presupuestaria, tributaria, finanzas públicas y redistribución de la riqueza pública hacia los habitantes del territorio de Guatemala, para establecer los logros y el impacto social y económico en la población y su beneficio en la protección y desarrollo de los individuos.

- Incidir de manera directa en las deficiencias en materia de ejecuciones presupuestaria y calidad del gasto público.

- Intentar darle solución a la problemática actual, con respecto a la distribución de la riqueza del Estado en materia de bienes preferentes y con esto garantizar la reducción de los índices de pobreza.

### **3.1.5. Regulación legal**

El concepto de equidad, se encuentra contenido en la legislación guatemalteca de forma implícita al establecer en la Carta Magna diferentes apartados que regulan la

actividad del Estado en materia de garantías fundamentales, que contiene los llamados bienes preferentes, los cuales el mismo Estado tiene la obligación de proveer en cantidades mínimas que aseguren el bienestar de todos sus gobernados.

En Guatemala estos conceptos se encuentran regulados en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que se refiere a la protección a la persona el cual indica que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común entendiendo al bien “el conjunto de las condiciones espirituales, culturales y materiales necesarias para que la sociedad pueda realizar su fin propio y establecer un orden justo que facilite a las personas humanas que integran la sociedad a alcanzar su fin trascendente.”<sup>41</sup>

De manera que el concepto de equidad categórica está íntimamente relacionado con el valor jurídico del bien común, lo que denota que de forma implícita y categórica la Constitución Política de la República de Guatemala, establece las bases de un sistema presupuestario, financiero y de administración pública de los recursos fundamentado en los criterios de equidad categórica entendida en su sentido amplio, además de obligar al estado de Guatemala a redistribuir la riqueza publica en bienes preferentes mínimos para todos sus gobernados con la finalidad de garantizar el mencionado valor jurídico.

Así también en los Artículos 2 y 3 de la Carta Magna se refieren a los deberes del Estado y el derecho a la vida, establece respectivamente el deber del Estado y protección de la vida desde su concepción ontológica.

---

<sup>41</sup> López Mayorga, Leonel Armando, **Introducción al estudio del derecho I**, pág. 161.

Cuando la Constitución Política de la República de Guatemala, se refiere a que es obligación del Estado garantizar la integridad personal, la cual se define como el “estado de una cosa que tiene todas sus partes o aspectos de lo que se trata, o que no ha sufrido alteración”<sup>42</sup> En tal virtud, los criterios de equidad categórica y de distribución de bienes preferentes se encuentran contenidos en la normativa constitucional de Guatemala, la cual descansa sobre la base de los valores jurídicos más fundamentales, llamados también principios generales del derecho.

Así también, la Carta Magna regula de forma taxativa la obligación del Estado de proveer de los servicios y bienes fundamentales o bienes preferentes tales como: educación, salud, vivienda, alimentación y trabajo a todos los ciudadanos en calidad de igualdad y para garantizar así el desarrollo integral y sostenible.

Al hablar de calidad de igualdad, se refiere a la igualdad proporcional, que significa que “el bien común es comunicado a cada persona no en su integridad, sino en partes a escalas variables, proporcionales a la actitud y responsabilidad de cada cual. Esta idea de proporción es fundamental en la Constitución del bien común y tiene fecundas consecuencias.”<sup>43</sup>

Santo Tomás de Aquino citado por Alexandrovo expresa: “Cada ciudadano es una parte del todo, y la bondad de cada parte sólo puede darse en la buena proporción o disposición con respecto al todo orgánico; de ahí ese bien individual no será tal si no se

<sup>42</sup> Real Academia de la Lengua Española, **Diccionario de la real academia de lengua española**, pág. 218.

<sup>43</sup> López Mayorga, **Ob. Cit.**, Pág. 161.

desarrolla, crece y prospera en debida proporción con todo el conjunto.”<sup>44</sup> Y en otra parte agrega: El bien particular no puede subsistir sin el bien común de la familia, de la ciudad, o de la patria. Es aquí donde la equidad categórica juega un papel fundamental en la organización, planificación y formación estructural de la administración pública en todas sus ramas y aplicaciones ejecutivas del presupuesto para garantizar así un Estado equitativo y justo, que persiste en la consecución de los fines de su organización y constitución primaria.

Al desarrollar la equidad categórica y su regulación constitucional, necesariamente se debe de abordar el tema de igualdad formal de derechos de los individuos, este es un criterio previo, que analiza las condiciones iniciales de la actividad económica y jurídica de un Estado. Una sociedad sería justa si todos los individuos poseen los mismos derechos y deberes. Esta idea penetró en el pensamiento de los economistas clásicos a través de las principales corrientes filosóficas dominantes en su época: el racionalismo, el iusnaturalismo, el liberalismo político y el individualismo.

La perspectiva liberal concibe la idea que, la sociedad constituye un conjunto de individuos con derechos naturales innatos, de modo que no existe ningún tipo de bienestar social distinto al de la suma de los individuos que la componen, el Estado solamente se legitima en tanto es capaz de proteger los derechos de sus miembros.

Tal y como se describe con anterioridad, el marco constitucional establece los criterios fundamentales en materia presupuestaria, financiera y de administración pública para la

---

<sup>44</sup> Alexandrovo, N.G. **Teoría del estado y el derecho**, pág. 83.

provisión de recursos públicos, así como la redistribución de los mismos hacia todos los gobernados de un Estado, también la obligación que el Estado tiene de proveer ciertos bienes mínimos a todos los gobernados para la consecución del bien común y el desarrollo integral de las personas.

La circunstancia descrita se desarrolla en la consecutiva regulación jurídica ordinaria en relación a la provisión de bienes preferentes en leyes tales como: Ley de Desarrollo Social. Decreto 42-2001 del Congreso de la República de Guatemala; la Ley de Educación Nacional. Decreto Legislativo 12-91 del Congreso de la República de Guatemala; la Ley Orgánica del Presupuesto. Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala; la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto 32-2005 del Congreso de la República de Guatemala; el Código de Salud. Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala; el Código Tributario. Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala; el Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos. Decreto 120-96 del Congreso de la República de la Guatemala; y el Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto Acuerdo Gubernativo 240-98., etcétera.

### **3.2. Criterios de equidad categórica**

Históricamente la ciencia económica ha utilizado diversos conceptos de justicia, que proceden de distintas corrientes filosóficas. Según el momento económico en que se centran estos criterios, la equidad categórica ha tenido diversas formas de aplicación siendo las principales y más importantes los siguientes:

### 3.2.1. Equidad categórica en las condiciones de partida

#### a) Igualdad formal de derechos (no discriminación)

“Una sociedad será justa si todas las personas poseen los mismos derechos y obligaciones.”<sup>45</sup> Esta idea penetra la idea de los economistas clásicos a través de las principales corrientes filosóficas dominantes en su época: el racionalismo, el iusnaturalismo, el liberalismo político y el individualismo. Sobre todo en la versión de John Locke y David Hume.

Los economistas en su búsqueda de las leyes naturales de funcionamiento de la economía, arremetieron contra todo tipo de privilegios del antiguo régimen, puesto que la posibilidad de obtener rentas por status y no por esfuerzo implicaba un desincentivo a la laboriosidad.

Hoy en día existe un consenso sobre que la igualdad formal es un requisito previo y necesario para considerar una sociedad como justa. El debate se centra, por tanto, en si esta igualdad formal y este conjunto de derechos son suficientes para calificar un sistema económico de justo o si, en cambio, se debe fijar en los procesos de asignación y en los resultados del mismo. Respecto a la igualdad formal de derechos, es donde el Estado moderno juega un papel determinante, no sólo para el cumplimiento de sus fines, sino para llevar a cabo el desarrollo integral de cada uno de los individuos que lo conforman a través de cubrir las necesidades de primer orden.

---

<sup>45</sup> Hume, David, **Investigación sobre los principios de la moral**, pág. 45.

## b) Igualdad de oportunidades (acción positiva)

Este criterio se basa principalmente en tratar desigualmente ( o mejor) a los que parten de condiciones inferiores. El fundamento de este criterio es el siguiente: en virtud de que en la sociedad no existe un adecuado nivel de igualdad que permita el ejercicio de los derechos formales.

El sector público debe tratar activamente de promover la igualdad. Se trata de asignar los recursos de modo que el nivel alcanzado por una persona refleje solamente su esfuerzo y no sus circunstancias. El problema que plantea la aplicación de este criterio es doble: ¿Cómo medir el esfuerzo realizado? y ¿Hasta qué punto el esfuerzo realizado depende de la libre voluntad de las personas?

### 3.2.2. Equidad categórica en los procesos de producción y asignación

#### a) La asignación del mercado es justa

A través del principio de la mano invisible la escuela clásica estableció que: “la interacción de los individuos en el mercado, actuando en su propio interés egoísta, producía resultados que beneficiaban a todos.”<sup>46</sup> Este principio fue demostrado analíticamente por la escuela neoclásica siempre que se cumpliesen unos determinados supuestos bastante restrictivos denominados “competencia perfecta”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Smith, **Ob. Cit.** Pág. 19.

<sup>47</sup> **Ibíd.**, Pág. 21.

La virtud moral del mercado proviene según Smith, de que tiene mecanismos para premiar a los laboriosos y eficientes y para castigar a los vagos y los ineficientes.

Por lo tanto, la desigualdad en la distribución de la renta que produce el mercado debería considerarse justa, en virtud de un cierto darwinismo social.

Sin embargo, en el mundo real no se dan las condiciones ideales de la competencia perfecta: existen monopolios, información imperfecta y asimétrica, efectos externos, costes de transacción, mercados incompletos, etcétera. Por tanto, la distribución desigual de la renta que se produce en las economías de mercado no se debe tanto a diferencias en el esfuerzo o las capacidades innatas, sino otros aspectos como las distintas situaciones de partida, el poder de negociar de las partes, etcétera.

b) Solamente las rentas del factor trabajo son justas.

Esta teoría fue sistematizada por Karl Marx, en su famoso concepto de “plusvalía”<sup>48</sup> A partir del concepto de “valor de trabajo”<sup>49</sup> así como en diferentes condicionamientos éticos que afirmaban la superioridad moral del factor trabajo.

Para la concepción del valor de trabajo, el valor de los bienes económicos se deriva el valor del trabajo que subyace en los factores que participan en su producción. El trabajo constituye así el determinante principal de todo valor económico. I

---

<sup>48</sup> Marx, Karl, **El capital**, pág. 78.

<sup>49</sup> Ricardo, David, **Principios de economía política y de tributación**, pág. 121.

Si los salarios no se determinan por el producto del trabajo sino por la cantidad de trabajo necesario para mantener el nivel de subsistencia del obrero aparece entonces lo que Marx llamaba el valor excedente o plusvalía, entendido como la ganancia de la explotación capitalista, o lo que otros autores como Ricardo llaman beneficio, entendido como el rendimiento del capital invertido. El obrero, empleado por el capitalista, trabaja para sí sólo una parte de la jornada; el resto trabaja sin remuneración. Por su parte, el capitalista, que no aporta trabajo, se queda con parte del valor.

De este modo, se niega la justicia de obtener rentas del capital, que se considera como la apropiación de parte del trabajo ajeno. De ahí que los medios de producción deban pertenecer a los trabajadores o al Estado en una etapa intermedia y que el cobro de intereses por los créditos concedidos a los trabajadores sea ilícito.

c) Equidad categórica en los resultados

- La maximización de la utilidad total

Esta idea proviene del utilitarismo, que afirma que el único valor que persiguen los individuos es la búsqueda de la utilidad o felicidad. Esta doctrina sostiene que el objetivo máximo de cualquier sociedad "es crear la mayor felicidad para el mayor número"<sup>50</sup> El utilitarismo se diferencia del individualismo en que, esta vez, no se pone el acento en las condiciones iniciales, como los derechos propiamente dichos, sino en los resultados, tales como la felicidad y el bienestar que ésta produce al individuo.

---

<sup>50</sup> Villegas, **Ob. Cit.**, Pág. 60.

La consecuencia distributiva principal de un utilitarismo es la igualdad económica. Esta conclusión se deduce racionalmente de dos supuestos:

Todos los individuos tienen la misma capacidad de disfrute, es decir; transformar bienes materiales en utilidad. La utilidad marginal de la renta es decreciente, por ejemplo un rico recibe menos felicidad extra al ver aumentada su renta en una unidad monetaria que un pobre.

De modo que para maximizar la utilidad total o la mayor felicidad para el mayor número de individuos, sería necesario quitar renta a los ricos para otorgársela a los pobres. Los economistas clásicos negaron la deseabilidad de dicha distribución igualitaria por considerar que anulaba los incentivos al esfuerzo individual y, por tanto, al crecimiento económico.

Esta contradicción de la igualdad en la distribución de la renta con el crecimiento se manifestó en las famosas polémicas sobre las famosas leyes de los pobres, en las cuales, la mayoría de los clásicos consideraba que las ayudas debían ser abolidas porque incentivaban a los desfavorecidos a no esforzarse y eternizarse en su percepción.

La medida del bienestar económico o utilidad puede consistir en los agregados de la producción, como lo sería el producto interno bruto real de una economía. Las críticas a este concepto de maximización de la utilidad total son claras ya que implica que las utilidades de distintas personas pueden ser agregadas.

d) El criterio de Pareto y los neoparetianos

Una situación es preferible a otra, si y solo si, todos los individuos la prefieren y ninguno se encuentra en una situación peor. Este criterio es criticado, debido a que denota una determinación inmovilista, ya que cualquier cambio requiere la unanimidad, sin analizar la justicia del status quo inicial, se consagra su defensa, al otorgarle a cualquier sujeto el derecho de veto.

Es un criterio poco aplicable, ya que en el mundo real, en la mayoría de las ocasiones existen individuos que salen perjudicados de alguna manera (aunque sea leve) con los cambios.

Para subsanar estos problemas se afirma que “una situación sería superior a otra siempre que las ganancias de los ganadores fueran superiores a las pérdidas de los perdedores. De modo que estos últimos fueran capaces de compensar a los primeros de alguna manera.”<sup>51</sup>

- La maximización de la utilidad de los menos favorecidos. Este criterio denominado comúnmente maximin y fue propuesto originalmente por John Rawls, quien propuso un “experimento mental”<sup>52</sup> que consiste en preguntar a los sujetos por la distribución de la renta que desearían si no conocieran ni sus capacidades ni la posición inicial que van a ocupar en el mundo. Se trata de abstraer las opiniones de los individuos de su propio

---

<sup>51</sup> **Ibíd**, Pág 289.

<sup>52</sup> Bandres Moline, Eduardo, **La ética de la igualdad, consideraciones sobre los fundamentos contractuales de la redistribución de la renta**, pág. 30.

interés egoísta, al colocarlos detrás de un velo de la ignorancia. Asimismo “los individuos preferirían hacer máximo beneficio de los que están peor situados en la escala social.”<sup>53</sup> Esto implica que una decisión es justa, si eleva el bienestar de los más pobres.

e) Criterios de equidad categórica o igualdad específica:

Se parte de la existencia de algún valor abstracto de validez moral independiente a la voluntad de todas las personas. A partir de ahí, se considera que es posible aislar principios morales de validez universal, bien provenientes de la naturaleza del hombre (iusnaturalismo), o bien de algún tipo de consideración religiosa.

Por ejemplo, existe cierto consenso en que todos los seres humanos tienen derecho a alcanzar un nivel de vida digno, lo que significa el acceso a determinados bienes considerados preferentes (educación, salud, alimentación, vivienda y trabajo).

Esto ha quedado reflejado en la Carta de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, así como en las constituciones de numerosos países, denominándose derechos de tercera generación o de prestación.

En esta línea también están las medidas de pobreza absoluta que tratan de establecer el mínimo de ingresos necesarios para vivir con dignidad, por lo que el Estado debe de velar y considerar como inaceptables que alguien viva por debajo de estos límites.

---

<sup>53</sup> *Ibíd.*

### 3.3. Bienes preferentes

Junto a la equidad categórica, es imprescindible tratar el tema de los bienes preferentes que se definen de una manera simplista como aquellos, que por considerarse indispensables, están garantizados por el sector público, que incluso obliga a consumirlos en un nivel mínimo. A pesar de la lógica del deseo de asegurar todos los derechos para todas las personas, aun persisten las suposiciones tradicionales sobre lo que constituyen los derechos humanos apropiados.

No se tiene que ir muy lejos para encontrar criterios que declaran que estos derechos, no son realmente derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales), sino que simples necesidades. Este enfoque probablemente esconde un sentido de que dichos derechos se meten en el camino de la elección racional o la eficiencia económica.

La tradicional y cerrada lectura sobre derechos humanos es hoy en día raramente defendida de forma explícita por los Estados. Dicho de otra forma, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en el Artículo 25 lo referente a la forma y los límites en el nivel de vida de las personas de la forma siguiente: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

### **3.3.1. Origen**

Los bienes preferentes tienen un origen relativamente reciente, debido a que descansa y se remonta según el autor Manuel Matus Benavente, a la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, aunque a través del decurso histórico de la humanidad los bienes preferentes se han ido consolidando y reconociendo en las diversas constituciones de los Estados, a lo que generalmente se le ha denominado la constitucionalización de los derechos económicos, sociales, y culturales.

Asimismo relata el autor citada que, dichos bienes preferentes se han consagrado de forma definitiva a través de la internacionalización de Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Por lo que se dice que los bienes preferentes son el resultado de diversas luchas sociales a través de los diversos conflictos sociales en la historia.

### **3.3.2. Definición**

Por lo tanto los bienes preferentes o necesidades preferentes son aquellos que satisfacen, es decir, aquellos cuya importancia hace que se provean coactivamente con carácter público.

Los bienes preferentes son aquellos que, por considerarse indispensables para la vida de un ser humano, están garantizados por el sector público, que incluso obliga a

consumirlos en un nivel mínimo, es decir se trata de una circunstancia meramente categórica constituida por el Estado. Este compromiso de la sociedad con la distribución justa de ciertos bienes, como educación o vivienda, se corresponde con el concepto de equidad categórica.

La idea que rige este concepto es que el Estado sabe mejor que los individuos lo que les conviene y lo convierte en un Estado paternalista. )

El criterio de equidad trae consigo como una cuestión previa, la necesidad de hacer explícita una definición de lo que se considera socialmente justo o equitativo. Esta circunstancia pone de manifiesto la imposibilidad de atribuir una definición única a la noción de equidad, ya que cada individuo en una sociedad puede tener su propia concepción al respecto. )

Existen varias clasificaciones de equidad aplicadas a los bienes preferentes que gozan de cierto consenso: la distinción entre equidad vertical y equidad horizontal, las posiciones de naturaleza ética como son la equidad categórica y la igualdad de oportunidades, la distinción entre equidad interna y externa. )

La equidad categórica, con respecto a los bienes preferentes, también ha sido definida tradicionalmente a través de dos posiciones de naturaleza ética, que orientan complementariamente la actuación del sector público en educación, salud, alimentación y vivienda la equidad categórica y la igualdad de oportunidades. El principio de equidad categórica implica una distorsión impuesta de las preferencias individuales. En otros

tipos de bienes, el igualitarismo es más discutible. En estos casos, el objetivo igualitario sería unilateral garantizados incluso mediante la obligatoriedad del consumo, un mínimo definido en términos de bienes preferentes como la educación primaria, la asistencia médica esencial, la alimentación indispensable para una supervivencia saludable, así como una vivienda digna. Así en el caso de los bienes preferentes, se llega incluso a obligar a todos los individuos a consumir estos bienes hasta un mínimo establecido.

Según esta noción de equidad categórica, la provisión de estos servicios o bienes preferentes por parte del sector público estarían íntimamente ligadas a una concepción paternalista de papel del estado. Si se respetaran las preferencias individuales, el sector público no proveería estos bienes preferentes, sino que daría prestaciones económicas y su libertad de elección. Sin embargo, se limita a la elección de los individuos con el supuesto implícito de que su elección sería incorrecta.

Bajo el criticable supuesto de irracionalidad de los individuos, si algunos decidiesen no consumir un nivel considerado como mínimo, estos se serían obligados a consumirlos, aún con el uso de la fuerza. No obstante, este paternalismo es siempre polémico porque en realidad, es simplemente la expresión de un juicio de valor subjetivo, aunque este juicio de valor pueda ser compartido por un amplio sector de la población.

Al hablar de equidad categórica, necesariamente se debe de abordar el tema de igualdad formal de derechos de los individuos, este es un criterio previo, que analiza las condiciones iniciales de la actividad económica y jurídica de un Estado. Una sociedad sería justa si todos los individuos poseen los mismos derechos y deberes. Esta idea

penetró en el pensamiento de los economistas clásicos a través de las principales corrientes filosóficas dominantes en su época: el racionalismo, el iusnaturalismo, el liberalismo político y el individualismo. Para este último autor la sociedad constituye un conjunto de individuos con derechos naturales innatos, de modo que no existe ningún tipo de bienestar social distinto al de la suma de los individuos que la componen, el Estado solamente se legitima en tanto es capaz de proteger los derechos de sus miembros.

### **3.3.3. Objetivos**

La equidad categórica, tiene una relación estrecha con los bienes preferentes, en virtud de considerarse indispensables y porque deben de estar garantizados por el sector público, que incluso obliga a consumirlos en un nivel mínimo.

A pesar de la lógica del deseo de asegurar todos los derechos para todas las personas, aun persisten las suposiciones tradicionales sobre lo que constituyen los derechos humanos apropiados.

La equidad categórica y su relación con los bienes preferentes, es uno de los valores básicos para medir el desarrollo de un pueblo. La diferencia fundamental entre inequidades y desigualdades reside en el hecho de que las inequidades representan desigualdades consideradas y calificadas de injustas y evitables. La medición de desigualdades representa el primer paso hacia la identificación de inequidades en bienes preferentes tales como: salud, alimentación, vivienda, educación etcétera. En

Guatemala, la disponibilidad de información en gasto público en materia de bienes preferentes agregada al nivel de unidades geográficas permite por lo general el análisis de desigualdades, que debe de servir de base a la toma de decisiones. Los bienes preferentes como se ha indicado, son los denominados derechos humanos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, la garantía y aseguramiento de dichos derechos son fundamentales para el desarrollo de la vida de cualquier persona y del desarrollo integral de todo Estado.

#### **3.3.4. Regulación legal**

En Guatemala existen varios artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala, que desarrollan los objetivos doctrinarios de la equidad categórica, y por ende de los bienes preferentes, entre los que se encuentran los siguientes: 1, 2, del 51 al 55, del 71 al 76, del 93 al 100, del 101 al 106, 118, 119, 238 y 242. De la misma manera que la Carta Magna regula los bienes preferentes, tales como, la salud, la educación, la alimentación, la vivienda y el trabajo, se encuentran reguladas en leyes ordinarias como el Código de Salud, Ley de Educación Nacional, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Ley de Vivienda y el Código de Trabajo, así como los diversos instrumentos de carácter internacional.

#### **3.4. Coeficiente Gini**

El aumento de la pobreza, la aguda desigualdad que persiste en la distribución del ingreso y los rezagos que prevalecen en el ámbito social, representan desafíos de gran

interés para los diseñadores y evaluadores de políticas públicas. En ese sentido, al igual que cuando se examina la pobreza se hace uso de los generalmente de los índices de ingreso de una familia, en materia de desigualdad diversos criterios se han inclinado por el uso de tres indicadores para dar cuenta de los niveles de concentración del ingreso y la distribución de los mismos: los índices de Gini y Theil, y el coeficiente de Atkinson.

No obstante, existe consenso en el sentido de que el coeficiente de Gini es el indicador que se utiliza con mayor frecuencia debido a su fácil cálculo e interpretación, ya que por lo general su valor se ubica entre cero y uno. Cuando el indicador asume el valor cero significa que el ingreso se encuentra equidistribuido; es decir, todos los miembros de la sociedad tienen exactamente la misma proporción de recursos, en tanto que cuando se observa el valor de uno, se está en presencia de una situación de total inequidad en donde una persona se apropia de todo el excedente económico. Dependiendo del ámbito de análisis este indicador puede concebirse desde la perspectiva estadística como una medida de variabilidad, o se le puede considerar como un índice normativo de desigualdad, ya que es posible derivarlo desde la óptica de la privación relativa. En la presente investigación se le dará una connotación meramente como el índice de desigualdad social en Guatemala.

#### **3.4.1. Origen**

Según el autor Henry George, en su obra Progreso y miseria, el coeficiente tiene su origen en la economía política de principios del siglo XX, con la propuesta del ideólogo

y estadístico italiano Corrado Gini, autor de la obra, Bases científicas del fascismo, en la que desarrolló un método para medir la desigualdad de una distribución en su obra escrita en italiano llamada variabilità e mutabilità. En ella introdujo el valor de cero para expresar la igualdad total y el valor de uno para la máxima desigualdad.

Este método se ha ido aplicando en el estudio de la distribución de desigualdad en la ciencia económica, política, y actualmente en la incidencia que tiene dichos estudios en la elaboración de sistemas normativos jurídicos que permitan disminuir los índices de desigualdad.

A través del desarrollo del estudio del coeficiente, tiene su uso más característico en el estudio de la desigualdad de los ingresos que se realiza dentro de una economía estatal. Sobre el coeficiente de Gini y sus ventajas como medida de desigualdad frente a otros indicadores, se aplica dicho coeficiente para saber el estado de desigualdad económica social dentro de un Estado.

### **3.4.2. Definición**

Como se ha indicado el coeficiente es un indicador de desigualdad entendido de forma apriorística, por lo que en el presente apartado se tratará de establecer la definición de dicho coeficiente. El coeficiente de Gini, es la medida que se utiliza para medir la desigualdad de en los ingresos y la posterior redistribución desigual de los mismos, dicha medición se realiza en un número entre cero y uno, en donde cero se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y uno se

corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ningún ingreso).

De manera que “En un sentido técnico, el coeficiente de Gini se calcula como una razón de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz. Si el área entre la línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz es a, y el área por debajo de la curva de Lorenz es b, entonces el coeficiente de Gini es  $a/(a+b)$ .”<sup>54</sup>

Esta razón se expresa como porcentaje o como equivalente numérico de ese porcentaje, que es siempre un número entre cero y uno. El coeficiente de Gini se calcula a menudo con una fórmula matemática. Dicha fórmula está compuesta de la siguiente manera:

Donde:

G: Coeficiente de Gini

X: Proporción acumulada de la variable población

Y: Proporción acumulada de la variable ingresos (en el presente caso los ingresos per capita de un Estado),

Representada de la siguiente manera:

$$CG = \frac{\int_0^1 x - f(x) dx}{.5}$$

<sup>54</sup> Medina, Fernando, **Descomposición del coeficiente de Gini por fuentes de ingreso**, pág. 36.

De forma resumida, la curva de Lorenz es una gráfica de concentración acumulada de la distribución de la riqueza superpuesta a la curva de la distribución de frecuencias de los individuos que la poseen, y su expresión en porcentajes es el índice de Gini.

Para determinar el área entre la curva de Lorenz y la línea de perfecta equidad, lo ideal es calcular una integral definida, pero a veces no se conoce la definición explícita de la curva de Lorenz, por lo que es interesante utilizar otras fórmulas con un número finito de sumandos.

Las propiedades del índice de Gini son comparables con las del cuadrado del coeficiente de variación.

### **3.4.3. Objetivos**

La importancia de este indicador radica en su utilidad para identificar cambios en la distribución del ingreso y en el grado de desigualdad del mismo. Este indicador permite orientar el diseño de políticas públicas destinadas hacia una mayor equidad en la distribución del ingreso, situación para la cual el coeficiente se aproxima a cero, requisito fundamental para alcanzar un desarrollo incluyente y sustentable.

Este indicador es relevante dada la situación de inequidad en la distribución de ingresos en un Estado. El grado de desigualdad en la distribución del ingreso de una sociedad afecta al desarrollo del país dado que junto con el crecimiento del producto es uno de los factores determinantes de la reducción de la pobreza.



## CAPITULO IV

### 4. Gasto público en bienes preferentes

#### 4.1. Generalidades

La economía del sector público ha sido enfocada desde dos vertientes: Una es la teoría normativa tradicional que ha intentado definir cuándo y cómo el gobierno debe utilizar instrumentos fiscales y legales para ajustar la asignación de los recursos y la distribución del ingreso y la riqueza; la otra vertiente es la de la teoría positiva del gobierno que trata de explicar cómo el ámbito y la forma de las acciones públicas están definidas por el comportamiento de un amplio conjunto de individuos que buscan sus propios intereses, por la influencia de grupos de interés organizados, políticos y burócratas que interactúan unos con otros en una variedad de instituciones políticas.

Aunque estas dos perspectivas son vistas como ideas en conflicto respecto al papel que debe desempeñar el sector público en la economía, desde otra perspectiva pueden ser mejor aprovechadas si se las ve como perspectivas que se complementan en vez de perspectivas substitutas para la evaluación y diseño de la gran variedad de políticas públicas.

Contrariamente se ha considerado la perspectiva que consiste en tomar en cuenta y con seriedad el costo de las intervenciones públicas por sí mismas o a causa de su financiación. Justamente esta última ha tenido expresión formal en la denuncia de la

imagen hobbesiana del Leviathan, entendido como un inevitable, siempre creciente y abusivo gobierno que requiere ser reducido a su mínima expresión para que no asfixie las iniciativas que hacen posible la sana interacción del mercado.

Es lugar común dentro de los análisis sobre economía del sector público, la idea de que el gobierno ha crecido por encima de un cierto nivel, que, una vez invadido necesariamente genera ineficiencias, acaba con la productividad y hace imposible la competencia en el mercado internacional, es decir; siempre que aumente el tamaño del sector público drena una parte cada vez más importante del ahorro nacional por la vía fiscal y crediticia, las perspectivas de beneficio de las empresas se reducen, se debilita el espíritu empresarial y finalmente aumenta el gasto social.

Por lo expuesto “la simple idea de minimizar el Estado no tiene sentido, lo importante es cómo mejorar el desempeño público, lo que algunas veces requerirá recortes pero otras implicará la incidencia en mayores costes.”<sup>55</sup>

La propuesta de reducir el Estado a sus tareas esenciales debe reconocer que éstas se han visto ampliadas a ciertas áreas vitales en las que es preciso dar cobertura a todos los ciudadanos frente a las contingencias, riesgos, y necesidades que se presentan en la vida.

Al replantear el cuestionamiento uno de los puntos importantes a señalar y definir, es el modo de prestar las actividades y servicios públicos y se sugiere la siguiente

---

<sup>55</sup> Musgrave, Richard, **Hacienda pública teórica y aplicada**, pág. 6.



interrogante: ¿Cuál es el tipo de actuación gubernamental, dentro de las posibles, que resultará el más adecuado para corregir los fallos del mercado?

Dicho cuestionamiento deriva en un análisis extensivo del tema, acerca del sistema de mercado en sus diferentes modalidades tales como: El factor ideológico, filosófico y formal a través del cual se regirá la política financiera, presupuestaria y administrativa con la cual el Estado pretenda corregir dichos fallos.

Al aceptar la idea de un Estado que puede sufrir deficiencias y estar sometido a diversas debilidades, entienden que lo sustantivo es que existen fallos de mercado y una garantía imperfecta de los derechos de propiedad que, en presencia de grandes desigualdades (como el caso de Guatemala), reduce el crecimiento económico y el bienestar social; resulta accidental por consiguiente (aunque no deja de ser el reto en la actualidad), la manera específica de corregir los fallos o actuar dentro del mercado.

La doctrina económica ha determinado que “Sabemos que capitalismo no quiere decir libre mercado. Los mercados desregulados, carentes de instituciones y regulaciones dignas de confianza, equivalen a especulación, apropiación privada abusiva y en último extremo al caos, si es que puede aprenderse algo de la historia.”<sup>56</sup>

Se añade la idea que dentro del ámbito del sector público son componentes importantes los bienes preferentes, que están referidos a los bienes que el mercado no

---

<sup>56</sup> Castells, Manuel. *La era de la información*, pág. 356.

puede comprar ni vender ya sea porque tienen que ver con operaciones del sistema social, o porque se trate de la preservación de la integridad individual, entre otras posibilidades.

Se aclara entonces que el mercado es un sistema y la política es otro, pero en medio de los análisis que ocupa la presente investigación un solo punto de vista no dejará una respuesta satisfactoria, dada la presencia conjunta de ambos sistemas. Queda entonces aceptar el pluralismo en los análisis mientras el objeto de estudio concierna a plurales sistemas.

La teoría económica normativa, consiste en una estructura analítica de gran utilidad para evaluar los resultados de la acción gubernamental y los economistas pueden jugar un importante papel como defensores de la eficiencia en los debates sobre la política de gobierno, pero esto no implica la primacía de este objetivo sobre otros no menos importantes que tienen que ver con elementos jurídicos, morales y éticos, de los cuales el elemento jurídico es el elemento medular del presente análisis.

Los programas del Estado de bienestar se dividen en dos grandes grupos, los cuales se denominan modelos de provisión que a continuación se mencionan de manera sintética:

El primer grupo: Compuesto por las medidas para facilitar a todos los individuos el consumo de ciertos bienes y servicios necesarios para llevar a cabo una vida satisfactoria (salud, trabajo, educación, vivienda, alimentación donde el sector público provee gratuitamente los bienes, mientras que en otros como la vivienda, la educación

o cultura, el sector público disminuye el precio del mercado de esos bienes). A estos bienes se les denominan bienes preferentes o sociales. Los bienes preferentes se pueden considerar como transferencias en especie que el sector público da a los individuos de forma directa o bien de modo indirecto vía precios. Son muy importantes y ocupan entorno a una cuarta parte del gasto público total.

El segundo grupo: Se integra por las transferencias monetarias a los individuos para que estos las utilicen en los bienes privados que ellos prefieran. Este tipo de programas son las prestaciones económicas (pensiones por vejez, seguros de desempleo, etcétera.). Suponen entorno a una tercera parte del gasto público total y por ello son más importantes que las transferencias en especie o bienes preferentes.

La Constitución Política de la República de Guatemala desarrolla los dos supuestos mencionados dentro de su parte dogmática, la cual está contenida y regulada de los Artículos 1 al 117 la parte dogmática, y en el 118 se establece los principios del régimen económico social.

#### **4.1.1. Modelos de provisión de bienes preferentes**

Dependiendo del grado de implicación del sector público en las intervenciones asociadas al Estado de bienestar, se han determinado los modelos de provisión de bienes preferentes, en ese sentido se han desarrollado una serie de formas para dar el aprovisionamiento de los bienes preferentes a través de las finanzas públicas y el presupuesto, y se encuentran los siguientes modelos:

a) Modelo residual

Se basa en la existencia de dos vías para satisfacer las necesidades: el mercado y la familia. El Estado desempeña un papel subsidiario solamente garantiza un nivel de subsistencia mínimo en la prestación de determinados servicios.

b) Modelo universal o Belveridge

El Estado desempeña un papel indispensable es el responsable de asegurar ese nivel de vida mediante programas de gasto y transferencias.

Todo ciudadano por el simple hecho de serlo debe tener acceso a un cierto nivel de vida.

c) Modelo contributivo o Bismarck

El Estado no cubre a todo el mundo sino a quienes han realizado las contribuciones o cotizaciones correspondientes en el pasado.

Los niveles de actuación gubernamental se desarrollan a continuación con la base legal correspondiente y con las acciones mínimas que el Estado debería de ejecutar para lograr por lo menos la garantía de los derechos ineludibles para poder desarrollar a todo individuo, enmarcando no solamente el aspecto meramente técnico sino el carácter obligatorio e inevitable que encierran dicha actuación de la administración pública.

## 4.2. Gasto público en salud

### 4.2.1. La salud como bien preferente

El concepto de bien preferente, por definición, es subjetivo y cambiante en el tiempo. A pesar de esto, en la gran mayoría de los países avanzados existe consenso acerca de que, al menos, la salud, educación, alimentación, la vivienda y el trabajo deben ser consideradas como bienes sociales.

En Guatemala, esta delimitación incluso tiene un respaldo constitucional. Una sociedad desarrollada no puede permitir que sus integrantes se vean en la pobreza por el costo de una enfermedad, o que su vida se vea mermada por falta de recursos.

Se argumenta, por tanto, que la salud es un servicio que se debe garantizar razonablemente a toda la población. Pero esto no justifica, necesariamente, una provisión pública general debido a la existencia de seguros médicos privados complementarios de los planes públicos de protección sanitaria.

En la mayoría de los países, la salud pública se ajusta a uno de los dos modelos siguientes según su forma de financiación: Al modelo de la seguridad social (financiado mediante impuestos sobre las rentas del trabajo, denominadas cotizaciones sociales); o al modelo de servicio nacional de salud (financiado con cargo a los ingresos generales del Estado: impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, etcétera). Los sistemas sanitarios públicos de seguridad social son obligatorios excepto para los

individuos de renta elevada, a quienes se les permite optar por sistemas privados de seguros y las cotizaciones se establecen en función de las rentas, con lo que se introducen elementos redistributivos. Algunos de los países que tienen sistemas de sanidad de seguridad social son Suiza, Alemania, Bélgica, Francia y España, entre otros.

En un sistema de salud pública, las prestaciones en materia de salud sigue el sistema de prestaciones universales y gratuitas como ocurre en el Inglaterra, Italia y Suecia por ejemplo, lo cual supone una ventaja de equidad respecto al modelo anterior, puesto que resulta más coherente con la concepción de la salud como un bien preferente. Frente a esta posible ventaja, los modelos de seguridad social establecen una conexión directa entre gasto en salud e impuestos, lo que provoca que los contribuyentes sean más conscientes del coste real del sistema y moderen las demandas excesivas de gasto en salud.

Tanto uno como otro modelo son mecanismos de provisión pública de la salud, pero dicha provisión puede realizarse con producción privada (los médicos son profesionales libres y los hospitales son privados), o pública (es el sector público quien compra los medios de producción y contrata a los médicos).

En el primer caso característico de aquellos países con un sistema de seguridad social cuando un ciudadano necesita tratamiento, puede elegir que un agente privado le preste la asistencia que necesita, siendo el sector público quien paga la factura, estableciendo límites a las cantidades a pagar.



#### **4.2.2. Sistema de salud pública en Guatemala**

Un signo constante de la historia de Guatemala ha sido la inequitativa distribución de la riqueza. El modelo de desarrollo económico de Guatemala se ha ido conformando sobre la base de dos pilares fundamentales: La conformación del mercado común centroamericano y la agro-exportación, siendo esta última la matriz fundamental del modelo, lo cual ha ido en detrimento de las economías campesinas minifundistas generando además procesos como: la expansión de actividades industriales, mercantiles y de administración de servicios, la intensificación de la migración campo-ciudad como resultado de la estructura agraria.

Ese bajo nivel de desarrollo tanto económico como social es el efecto de una estructura que concentra en una minoría los recursos y excluye de los beneficios a la mayoría. Situación que deviene en una ineficaz prestación del servicio de salud.

El Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala establece en el Artículo 2 la definición de la salud, dicha norma establece en su parte conducente que “La salud es un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental social.”

Partiendo del supuesto descrito con anterioridad se establece que en Guatemala el derecho a la salud es una obligación constitucional del Estado, desarrollado en la

normativa ordinaria. El derecho a la salud debe considerarse esencial porque surge del derecho a la vida, que como el más elemental y fundamental de los derechos humanos, se despliega en todos los demás. De ahí que merezca reconocimiento en normas de derecho internacional como lo son, entre otros, el Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Además de la protección que a ese nivel de los derechos humanos se le ha dado, su desarrollo conlleva la posibilidad real de que las personas reciban atención médica oportuna y eficaz por su sola condición de ser humano, derecho dentro del cual se incluye la prevención de enfermedades y el tratamiento y rehabilitación de éstas mediante la prestación de servicios médicos y hospitalarios o de atención médica, todo ello con el objeto de que a quien le aqueje enfermedad tenga la posibilidad adicional de preservar su vida.

Desde el punto de vista técnico, estructural y organizacional para la aplicación de las políticas en materia de salud pública, el Estado de Guatemala establece dos estructuras importantes, una de ellas es el denominado sector salud y el consejo nacional de salud adscrito al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

#### a) El sector salud

Se entiende por sector salud, tal y como lo establece el Código de Salud Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 8, como “el conjunto de organismo o instituciones públicas centralizadas y descentralizadas, autónomas,

semiautónomas, municipalidades, instituciones privadas, organizaciones no gubernamentales y comunitarias, cuya competencia u objeto es la administración de acciones de salud, incluyendo los que se dediquen a la investigación, la educación, la formación y la capacitación del recurso humano en materia de salud y la educación en salud a nivel de la comunidad.”

El sistema de salud pública de Guatemala, se caracteriza por ser de naturaleza mixta, es decir; de carácter público conformado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

El carácter privado, se conforma el sector privado, integrado por los hospitales privados, la sanidad militar y un significativo sector de medicina comunitaria tradicional, sobreviviente de la cultura maya, etcétera.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene el mandato de ser la rectoría del sector salud, entendida como la conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones e instituciones de salud a nivel nacional, según lo que establece el Código de salud Decreto 90-97, en el Artículo 9, éste opera por medio de sus dependencias públicas: hospitales, centros de salud y puestos de salud.

El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, es una entidad descentralizada del Estado, su fin primordial es la seguridad social de país, como parte de sus funciones desarrolla un componente principal de atención médica destinado a los trabajadores asalariados afiliados y sus dependientes con dos programas que son: el de invalidez,

vejez y sobrevivencia y el de accidentes, enfermedad común y maternidad. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, fue creado por medio del Decreto No. 295, en 1,946 y 58 años después sigue teniendo vigencia y es la que regula su funcionamiento básico a través de dos programas principales: enfermedad, maternidad y accidentes y el de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Es una institución autónoma con una estructura organizativa propia que se financia a través de contribuciones salariales pagadas por los empleadores, los trabajadores y el Estado, por lo tanto está orientado a los trabajadores del sector formal.

Tiene una cobertura baja ya que únicamente como se muestra en los datos anteriores, cubre menos de una tercera parte de la población económicamente activa, ya que la mayoría de esta población se encuentra en el sector informal a donde el no ha llegado y ha dado muy pocas muestras de su interés a aumentar su cobertura a ese sector de la población.

Actualmente con el objeto de ampliar la cobertura de servicios a sus asegurados, ha contratado servicios de proveedores privados, específicamente en áreas que no podían cubrirse a corto plazo con la capacidad instalada de la institución. El sector privado que se puede subdividir en sector privado lucrativo y sector privado no lucrativo. El sector privado lucrativo, está constituido por los hospitales, sanatorios y clínicas privadas que su fin principal es el de adquirir beneficio económico con la prestación de servicios de recuperación y rehabilitación de la salud y se encuentran además las empresas de seguros médicos privados. Dejando una limitante para lo que se entiende y se ha

caracterizado al sistema de salud pública de la seguridad social, en la cual el individuo a través de las contribuciones que realiza puede optar por cualquier ente que preste el servicio de seguridad privada.

El sector privado no lucrativo, está compuesto principalmente por el sector llamado de organizaciones no gubernamentales de las cuales el 55 por ciento se encuentran en el área rural del país y se caracterizan por dar respuestas a problemas inmediatos y de largo plazo, bajo una óptica de participación comunitaria como la mejor respuesta a la problemática de salud, de acuerdo a la siguiente lógica: preventiva educativa; curativa; y coordinación.

Además en este sector, se encuentra el sector religioso en la misma línea de trabajo de las organizaciones no gubernamentales, están dando respuesta inmediata a los problemas de salud a través de educación y prevención, clínicas, dispensarios y hospitales.

La sanidad militar cuenta con programas de salud para las fuerzas armadas y la policía a través de hospitales y enfermerías. El sistema de medicina tradicional comunitaria ha sobrevivido con los servicios de los chamanes, los curanderos, los hueseros, los ancianos, las comadronas que desde la sabiduría de la cultura maya utilizan consejos, rituales, baños, plantas medicinales y productos animales y minerales para solucionar sus problemas de salud. Este sistema ha sido ignorado y muy poco tomado en cuenta desde la cultura occidental aunque ya hay esfuerzos de lograr que tanto el sistema



médico occidental como el etnomédico maya puedan convivir en mutuo respeto y entendimiento con acciones conjuntas.

Existen también dentro de sector salud instituciones públicas y privadas que realizan acciones en salud sin ser su fin principal, destacándose dentro de ellas: La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, el Ministerio de la Defensa, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, el Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

La salud se ha convertido en un paraguas ideológico y estratégico para la introducción de elementos de desarrollo comunitario y de salud pública, en los cuales la participación de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales han tenido un papel protagónico, en el cual deberían de ir comprometiendo la participación de las comunidades en la planeación, formulación y ejecución de las acciones.

Las organizaciones gubernamentales dentro del sistema de salud son las siguientes:

El Consejo nacional de salud: Es el órgano asesor del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, creado por el Código de Salud, que tiene como principales funciones: Promover mecanismos de coordinación entre las instituciones que conforman el Sector Salud, a fin de asegurar la eficacia con sentido de equidad de las acciones de salud que las mismas desarrollan. El consejo nacional de salud se encuentra integrado de la siguiente forma: Según el Artículo 14 del Código de Salud quedará constituido por un representante titular y un suplente de las entidades siguientes: Ministerio de Salud

Pública y Asistencia Social, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), asociaciones para el desarrollo que brindan servicios de salud a la población, la Coordinadora de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras, asamblea de presidentes de los colegios profesionales, Universidad de San Carlos de Guatemala, universidades privadas del país, Ministerio de Educación y Cualquier otra institución que a juicio del ministerio pueda conformarlo.

Dicho consejo será presidido por el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.

#### **4.2.3. Regulación legal**

La salud es un derecho inherente a los seres humanos, un bien preferente consagrado como el medio principal para el desarrollo integral de un individuo y como el medio más importante para preservar la vida que el Estado garantiza, dicho derecho se encuentra consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala en los Artículos 93, 94 y 95.

El Artículo 93 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala, establece el derecho a la salud, si bien es cierto, el Estado manifiesta prestar los servicios de salud, en la medida de sus capacidades, los cuales no alcanzan para satisfacer este derecho a niveles óptimos, también lo es que esa cobertura mínima y actual no es excusable que decaiga o retroceda de una mínima satisfacción a una insatisfacción absoluta o menor. Por el contrario a falta de óptimas atenciones en materia de salud, el Estado

debe de conservar los niveles alcanzados, con tendencia obligatoria a la progresividad de las condiciones mínimas de asistencia de salud, derivados de su deber apremiante de realizar prestaciones positivas, para su satisfacción.

La discontinuidad de tales prestaciones vulnera el principio de no regresividad o de no retroceso social, consagrado en la legislación internacional, lo cual conlleva proscribir o no admitir políticas y medidas que empeoren la situación de los derechos sociales o de las prestaciones brindadas.

El Artículo 94 de la Carta Magna, indica en la misma línea, que el ejercicio del derecho a la salud se garantiza en igualdad de condiciones para permitir a las personas disfrutar de oportunidades y facilidades para lograr su bienestar físico, mental y social. Al Estado corresponde garantizar su pleno ejercicio a través de los órganos creados ya sea por el constituyente o por el legislador, estando de su lado la obligación de tomar medidas adecuadas para la protección de la salud individual y colectiva, y que se pongan al alcance de todos los servicios indispensables para satisfacer las necesidades básicas.

Posteriormente el Artículo 95 de la norma constitucional, infiere que el derecho a la vida consagrado en el mismo cuerpo legal, considerado como el de mayor importancia en la escala de los derechos fundamentales, ya que todos los demás giran en torno a él. De ahí que el derecho a la salud no puede ser una excepción, pues éste sólo se justifica como un mecanismo de protección a la vida. Siendo estos dos derechos de orden prioritario, y como tales, objeto de protección estatal, salvo ilegitimidad de la acción del Estado tiene el deber de proteger por todos los medios que dispone, pues el

garantizar el goce de una adecuada calidad de vida debe constituir uno de sus fines primordiales.

Por su parte el Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala establece en el Artículo 1: "Todos los habitantes de la república tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna." El derecho a la salud como se ha mencionado forma parte de los denominados derechos sociales, cuya normativa positiva enfatiza el carácter progresivo que se les ha atribuido.

De la misma manera, el Artículo 4 del mismo cuerpo legal, establece la obligación estatal de velar y mantener la salud bajo la plena observación de los principios de equidad, solidaridad, subsidiariedad.

Para que este derecho sea efectivo, es necesario que se proporcionen los medios para que pueda realizarse; el Estado tiene la potestad y la obligación de organizar la sanidad con el objetivo de proteger la salud de la población, por dicha razón, está legitimado para regular la actividad y ejercer los controles correspondientes, potestad de control a la que no puede renunciar. La actividad sanitaria del Estado debe concebirse como un servicio público que se ejerce en atención a las declaraciones y obligaciones constitucionales irrefutables, que establecen la competencia del poder público para organizar y tutelar la salud por medio de medidas preventivas y de la prestación de los servicios necesarios a todos los ciudadanos y habitantes del Estado.

### **4.3. Gasto público en educación**

En este apartado, se explicará el carácter de bien preferente de la educación, así como el reconocimiento del derecho que todos tienen a la educación. Actualmente se considera legítima y necesaria la intervención del Estado en materia educativa, por lo que al considerar a la educación como un bien preferente, se establece el carácter fundamental de la misma, así como la forma en que el Estado de Guatemala establece políticas de gasto público.

#### **4.3.1. La educación como bien preferente**

La Constitución Política de la República de Guatemala le da el carácter de bien preferente y la condición de concepto de equidad categórica en los Artículos 71 y 74 que serán analizados más adelante.

La educación dentro del contexto de los derechos sociales mínimos y de las obligaciones categóricas del Estado, además como un derecho de todo individuo, da como resultado que la acción del Estado cuando interviene en el régimen económico en relación con intereses de la educación, actúa también en función de los intereses sociales orientados al bien común.

Es oportuno señalar que en el Estado moderno, los problemas jurídicos de la educación son esencialmente constitucionales, se les vincula directamente con la posibilidad de lograr un equilibrio entre dos factores jurídicos-políticos, como lo son, el derecho del

ciudadano a la educación y la capacidad y obligación del Estado a proporcionarla, conducirla y orientarla.

La educación es un derecho y uno de los servicios vitales que presta el Estado, ya que tiene relación directa con la erradicación de la pobreza y desarrollo del ser humano; es la herramienta esencial que permite la proyección social de la persona de la persona, la realización de sus derechos fundamentales como el de igualdad, (al tener igualdad de oportunidades) y es un instrumento fundamental para el progreso humano, social y económico del país.

Tomando de referencia estos argumentos, se deduce que la educación es un bien preferente necesario e indispensable para todo ser humano, no sólo con un sustento constitucional, sino con una base moderna, ideológica y moral. Como todo bien preferente lleva consigo la obligación categórica de su provisión, se considera que el sector público debe de favorecer y priorizar que los ciudadanos adquieran educación, al momento de poder llevar a cabo tal provisión alcanzaremos dos objetivos:

a) Internalizar efectos externos

Los efectos derivados de la educación, como por ejemplo, favorecer la estabilidad social y el funcionamiento de los sistemas democráticos, o crear una cohesión social mediante la transmisión de un patrimonio cultural común, podrían justificar una intervención del sector público para internalizarlos mediante subvenciones a la educación. Sin embargo, estos beneficios intangibles no son valores que se deban

incluir en una discusión económica puesto que, en primer lugar, cualquier valoración que se haga de los mismos podría esconder un juicio subjetivo de valor y, en segundo lugar, son comunes a otras actividades además de la educación.

b) Reducir la desigualdad económica

Este supuesto muestra una correlación entre el nivel de educación y el nivel de ingresos (quien tiene una educación mayor, obtiene ingresos más elevados).

Según la "Teoría del Capital Humano"<sup>57</sup>, esto se debe a que la educación aumenta la productividad de los individuos y, por tanto, sus ingresos.

Desde otra perspectiva se afirma que la educación, ciertamente, aumenta los ingresos, pero no porque aumente la productividad, sino porque los empresarios la utilizan como un indicador de dicha productividad.

Un nivel de educación elevado sería interpretado como una señal de productividad elevada y viceversa. En cierto sentido, la teoría de la educación como filtro no es incompatible con la teoría del capital humano<sup>58</sup>.

En ambos casos sería rentable invertir en educación porque esto se traduciría en ingresos futuros mayores. La diferencia estriba en que si la teoría del capital humano es

---

<sup>57</sup> Becker, Gary Stanley. **Capital humano**, pág. 67.

<sup>58</sup> **Ibid.**



cierta, el gasto en educación sería eficiente, en tanto que si la educación es un filtro, sería ineficiente puesto que existen filtros más baratos.

#### **4.3.2. Sistema público de educación en Guatemala**

El sistema educativo del país está conformado por una serie de políticas, organismos, entidades, tanto del sector público como del sector privado y para definir los caracteres del mismo, la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 76 las características del sistema público de educación, el cual deberá ser: participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado. Dicha caracterización es establecida nuevamente por el legislador en el Artículo 4 de la Ley de Educación Nacional, Decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala.

##### **a) Sistema nacional de educación**

Posterior al análisis constitucional descrito, el Artículo 3 de la Ley de Educación Nacional Decreto 12-91 del Congreso de la República, el sistema educativo nacional, es el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa y orientadora, de conformidad con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural de Guatemala. Se estructura y conforma por: El Ministerio de Educación, la comunidad educativa, los centros educativos. El sistema nacional de educación se integra de la siguiente manera: En primer plano por el subsistema de educación escolar y el



subsistema de educación extraescolar o paralela, que no tienen grado de jerarquía entre sí, sino de coordinación.

La función fundamental del sistema educativo es investigar, planificar, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar el proceso educativo a nivel nacional en sus diferentes modalidades.

#### b) Consejo nacional de educación:

Es un órgano multisectorial educativo encargado de conocer, analizar y aprobar conjuntamente con el despacho ministerial, las principales políticas, estrategias y acciones de la administración educativa, tendientes a mantener y mejorar los avances que en materia de educación se hubiesen logrado.

La Ley de Educación Nacional entró en vigencia en enero de 1991 y dejó como se ha analizado en el Artículo 12 de dicha ley, la conformación de un Consejo Nacional de Educación, el cual deberá ser corresponsable con el Ministro de Educación del establecimiento de las políticas educativas, por lo que tendrá una acción estratégica para el futuro del país. A través del Acuerdo Gubernativo 101-2008, se establecieron las funciones principales.

De manera que, el sistema educativo de Guatemala, está conformado por el sector público y el sector privado que coadyuva, el primero está conformado por el sistema nacional de educación como quedo descrito, y el segundo, por la iniciativa privada de carácter lucrativa (colegios, universidades, etcétera) y por el sector privado no lucrativo

(organizaciones no gubernamentales, iglesias, etcétera.). Aunque el especial énfasis se le ha dado a la estructura Estatal, quien es la obligada constitucionalmente para proveer de forma eficiente y eficaz el bien preferente de la educación, que como quedo señalado es el principal motor del desarrollo de una nación, y es ahí donde radica la importancia de la asignación presupuestaria coherente y necesaria, tal y como se analizará en el apartado respectivo.

#### **4.3.3. Regulación legal**

La educación es un derecho inherente a los seres humanos, un bien preferente consagrado como el medio principal para el desarrollo integral de un individuo para lo cual la Constitución Política de la República de Guatemala establece y garantiza el derecho de educación para todos los guatemaltecos, en los Artículos 71 al 81, también dicho derecho se encuentra regulado en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 y la Ley de Educación Nacional Decreto Número 12-91, ambos del Congreso de la República de Guatemala.

El Artículo 71 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el principio básico de organización del sistema educativo diseñado por el texto fundamental.

En esta forma se estructuran los dos pilares sobre los que descansa lo que podría denominarse el código constitucional de educación. En la primera parte se recoge el principio liberal que reconoce la libertad de las personas frente al poder público en el



ejercicio del derecho a la educación que le asiste a todo individuo que pertenece al Estado.

En la segunda parte se consagra, el principio del estado social prestador de servicios que se obliga a satisfacer las pretensiones educativas de la población con cierto límite y de carácter gratuito.

El Artículo 72 de la Carta Magna, es desarrollado con mayor propiedad por la Ley de Educación Nacional Decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo 2 de dicho cuerpo normativo.

Asimismo el Artículo 73 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece lo relativo a la obligación del Estado de subvencionar los centros de educación, tanto públicos o privados y el Artículo 74 del mismo cuerpo legal, establece la obligatoriedad de la educación preprimaria, primaria y básica.

Los artículos precitados, desarrollan de forma expresa y taxativa el carácter de bien preferente de la educación no sólo por ser un derecho constitucional, sino por la obligatoriedad que la Carta Magna le atribuye al Estado con respecto a dicho derecho, la cual se traduce a ser un concepto categórico, es decir; indiscutible e ineludible.

La Corte de Constitucionalidad se pronunciado al respecto estableciendo en sentencia de fecha veinticuatro de septiembre del dos mil ocho, expediente cuatrocientos setenta y ocho guión dos mil ocho (478-2008) lo siguiente: “a este respecto la Corte estima que



la educación gratuita impartida por el Estado es un derecho constitucional prioritario de desarrollo progresivo, que debe ser respetado y promovido, sin excepción alguna”<sup>59</sup>

La educación tal y como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, es un derecho humano de segunda generación y un bien preferente en relación al gasto público y el presupuesto general de ingresos y egresos de Guatemala, y no sólo la educación sino los demás derechos humanos consagrados en el mismo cuerpo legal que guardan interdependencia.

Por su parte la Ley de Educación Nacional, decreto 12-91 del Congreso de la República de Guatemala, establece los principios y los fines de la educación en los Artículos 1 y 2.

La Ley del Organismo Ejecutivo, en el Artículo 19, numeral once de dicho cuerpo normativo y el Artículo 33 desarrolla las funciones del Ministerio de Educación

En este sentido, el derecho a la educación es crucial para facultar a las personas para que tengan la capacidad de gozar de sus otros derechos.

El derecho a la educación involucra no sólo la obligación de abstenerse de interferir con el derecho por medio del cierre de escuelas, o la discriminación en contra de ciertas personas, sino también incluye obligaciones para satisfacer el derecho a la educación proporcionando educación primaria obligatoria sin costo para todos.

---

<sup>59</sup> Corte de Constitucionalidad. **Gaceta número 89**. Expediente 478-2008. Fecha 24-09-2008.

#### **4.4. Gasto público en alimentación y seguridad alimentaria**

El gasto público con relación a la alimentación y seguridad alimentaria ocupa y juega un papel de suma importancia debido a que es el medio para garantizar el derecho constitucional a la alimentación y la seguridad alimentaria como supuesto fundamental de aquélla. La alimentación es un derecho social, cultural y económico establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala y por el carácter de garantía mínima como obligación del Estado, reúne los elementos para establecer el criterio de equidad categórica en materia de alimentación y la seguridad alimentaria.

##### **4.4.1. La alimentación como bien preferente**

El derecho a la alimentación es inherente en cada uno como ser humano, tal y como lo establece los diferentes cuerpos normativos nacionales e internacionales, y es en esa calidad constitucional y prioritaria que radica el concepto de bien preferente con respecto al derecho a la alimentación.

En Guatemala la Constitución Política de la Republica de Guatemala otorga el carácter obligatorio y prioritario al referido derecho, por lo que se incluye en el presente análisis como uno de los derechos con carácter de bien preferente.

El derecho a la alimentación se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

El derecho a la alimentación debe ser entendido de modo amplio, considerando el acceso físico y económico a los alimentos adecuados o a medios para obtenerlos, en cualquier momento, y no de un modo restrictivo que se ciña a una dotación de calorías, proteínas y otros nutrientes. Igualmente, se reconoce que el derecho a la alimentación adecuada tendrá que ser alcanzado de un modo progresivo. Sin embargo, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de catástrofe natural o de otra índole.

El derecho a la alimentación de forma estricta, es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.

En ciertas circunstancias, los Estados tienen la obligación de suministrar alimento a aquellos que lo necesiten, es aquí donde el derecho a la alimentación tiene un ámbito de existencia como bien preferente. Sin embargo, no se trata sólo de ser alimentado, sino también de tener garantizado el derecho a alimentarse, para lo cual, no sólo es necesario que haya alimentos disponibles (es decir, que se produzcan alimentos en suficiente cantidad para alimentar a toda la población), sino además que sean accesibles, de modo que cada familia disponga de los medios para producir sus propios alimentos o posea suficiente poder adquisitivo para comprar los alimentos que necesite. Tal y como se ha reconocido en las diversas legislaciones y en el derecho internacional, el derecho a la alimentación impone obligaciones a todos los Estados no sólo respecto

de las personas que vivan en sus respectivos territorios nacionales, sino también de la población de otros Estados.

Estos dos conjuntos de obligaciones se complementan entre sí de forma dialéctica. La realización plena del derecho a la alimentación es posible sólo a condición de que se cumplan tanto las obligaciones nacionales como las internacionales.

Las actividades que se lleven a cabo a nivel nacional en ese ámbito seguirán teniendo un efecto limitado en la lucha contra la malnutrición y la inseguridad alimentaria a menos que la comunidad internacional facilite y recompense los esfuerzos nacionales no sólo mediante la asistencia para el desarrollo y la cooperación.

#### **4.4.2. Sistema de seguridad alimentaria en Guatemala**

El Congreso de la República de Guatemala ha decretado el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia (SESAN), mediante el Decreto 32-2005 que contiene la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, considerando la seguridad alimentaria y nutricional como una política de Estado en Guatemala.

Dicha política incorporó aspectos como la soberanía alimentaria, el principio de precaución frente a los organismos genéticamente modificados, descentralización de la

información sobre el sistema alimentario y nutricional y alerta temprana entre otros temas importantes.

Dicha norma ordinaria, da origen a la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), con la coordinación y planificación técnica de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia (SESAN), comprometiéndolo a las autoridades de los ministerios, secretarías y organismos que lo conforman la responsabilidad operativa y ejecutiva en cuanto al impulso de los planes, programas, proyectos y presupuesto se refiere, manteniendo una coordinación estrecha con el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural para alcanzar la cobertura a todo nivel. Con la presente introducción al tema podemos inferir los elementos del sistema nacional de seguridad alimentaria:

a) Política de seguridad alimentaria

La política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, fue aprobada en el 2005 por Oscar Berger Perdomo en un proceso participativo donde confluyeron diferentes personas, instituciones, gremios y sociedad civil se alcanzaron consensos y se aprobó esta política con el fin de priorizar acciones dirigidas a reducir el hambre, la pobreza y la desnutrición, contribuir a alcanzar los objetivos y metas de desarrollo del milenio para el 2015, especialmente erradicar la extrema pobreza y el hambre.

Dicha política establece que para abordar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional es necesario contemplar cuatro aspectos relacionados con la alimentación

(disponibilidad nacional, acceso, consumo y aprovechamiento biológico de alimentos) y con el estado nutricional (desnutrición crónica infantil que afecta a la mitad de la niñez de cero a cinco años de edad, desnutrición severa en algunas regiones y desnutrición en niños en edad escolar).

Para el cumplimiento de la política es necesario tener claro su propósito proporcionar un marco estratégico coordinado y articulado, eficiente y permanente, entre el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación internacional, que permita garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala.

Lamentablemente dichas políticas en materia de seguridad alimentaria se han quedado en intentos fallidos por muchas razones tal y como lo establece el Procurador de los Derechos Humanos en el segundo informe sobre la materia “por un lado se comprobó, a través de un análisis de los programas que efectivamente hay duplicidad jurídica y de funciones entre la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta situación, que se generó a partir del año 2,008, no debe constituir un debilitamiento de la institucionalidad del SINASAN.”<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Procurador de los Derechos Humanos, **Seguridad alimentaria y nutricional en tiempos de crisis**, pág.54.

Efectivamente, éste posee una estructura que debiera llegar hasta las comunidades y es un instrumento idóneo para impulsar los programas y proyectos de sistema alimentario y nutricional. En la actualidad, aún no se observa que se de a la temática la importancia necesaria por parte de las autoridades gubernamentales encargadas de ella, es decir, la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Todavía se visualiza un proceso lento de aprendizaje que en 2,008 perjudicó y hasta la fecha sigue perjudicando el funcionamiento del sistema.

#### b) Análisis del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Luego de realizar un análisis a lo expuesto, se puede considerar que el establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene aún debilidades. Como cuerpo colegiado no ha funcionado de manera coherente, ni en la capital ni en los departamentos, donde se ha ampliado escasamente en 2,008 y 2,009; apenas ha consolidado su presencia en los departamentos, muy poco ha avanzado a nivel municipal y es casi inexistente a nivel comunitario.

Además del escaso crecimiento cuantitativo, en los aspectos cualitativos no pudo consolidarse pues el conocimiento de la política, la ley y su reglamento no ha llegado aún a todos los actores institucionales y sociales involucrados en el sistema, ni siquiera a nivel de altos funcionarios, lo que contribuye a limitar la eficiencia, la eficacia y el impacto de programas y proyectos. A ello se agrega el debilitamiento que representan

los cambios de ministros y secretarios que habían alcanzado algún nivel de participación y de compenetración.

Ciertamente se reconoce que la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social ha sacado de la inercia al gobierno, pero no por ello debe descuidarse el fortalecimiento del sistema y de sus componentes. De manera que puede establecerse que las autoridades de la Secretaria del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional han trabajado con el sector público a nivel central con los escasos recursos con que cuentan.

Pese a que los temas de alimentación y nutrición debieran tener importancia en un momento coyuntural de crisis y en un país que necesita hacer mucho al respecto, esta tarea requiere mayores esfuerzos y su cumplimiento dista de lo que la política y la estrategia se propusieron inicialmente. La sensibilización aún no abarca plenamente a la sociedad civil organizada y la población en general no percibe la existencia de su derecho a la alimentación y a garantizar su seguridad alimentaria y nutricional.

#### **4.4.3. Regulación legal**

La alimentación no sólo es un derecho, sino el presupuesto y elemento más importante para el desarrollo integral de un ser humano, además de gran importancia para la existencia plena de otros derechos inherentes a su condición de humano, es decir; la alimentación es el motor desarrollo de un ser humano y la base para llevar una vida saludable.

En Guatemala la problemática de la alimentación ha alcanzado niveles exorbitantes con respecto a los diversos factores que provocan el flagelo, pero compete referir en la presente investigación los factores meramente jurídicos y técnicos del tema.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 99, que es obligación del Estado velar porque la alimentación y nutrición de la población, llene los requisitos mínimos de salud, esta norma establece el carácter constitucional del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria como un bien preferente que el Estado obligatoriamente debe de garantizar como mínimo para asegurar el desarrollo integral y físico no sólo de la niñez sino de toda la población en general, dicha premisa no significa que el gobierno tiene que proporcionar alimentos sin costo para todos.

Tal y como se declaró en la Cumbre Mundial de la Alimentación Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, “El derecho a la alimentación es un término que se refiere a un grupo más complejo de obligaciones que se relacionan con la seguridad alimentaria y que involucran asegurar el acceso a la alimentación y la planificación para evitar problemas de escasez y distribución.”<sup>61</sup>

La legislación ordinaria sobre el derecho de alimentación y seguridad alimentaria por su parte, establece de forma especial que la alimentación y la seguridad alimentaria son dos máximas que mantienen una relación subjetiva y objetiva con respecto a su existencia. Luego del establecimiento oficial del tema del derecho a la alimentación y a

---

<sup>61</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), **Cumbre mundial de la alimentación** (1996), Pág 5.



la seguridad alimentaria en la Organización de las Naciones Unidas, y a raíz del incremento del alto índice de desnutrición en Guatemala, llega, en enero del 2005 el relator especial sobre el derecho a la alimentación, por lo que en abril de ese mismo año el Congreso de la República aprueba la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia (SESAN), mediante el Decreto 32-2005, considerando la seguridad alimentaria y nutricional como una política de Estado en Guatemala, que incorporó aspectos como la soberanía alimentaria, el principio de precaución frente a los organismos genéticamente modificados, descentralización de la información sobre seguridad alimentaria y nutricional y alerta temprana entre otros temas importantes.

Esta ley se enmarca en los derechos económicos, sociales y culturales, recoge específicamente el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, lo cual convirtió a Guatemala en uno de los pocos países del mundo que lo han incorporado como parte de su ordenamiento jurídico.

Esta plataforma permitió la integración de las instituciones del Estado relacionadas con el tema de forma integral dando origen al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), con la coordinación y planificación técnica de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, comprometiéndole a las autoridades de los ministerios, secretarías y organismos que lo conforman la responsabilidad operativa y ejecutiva en cuanto al impulso de los planes, programas, proyectos y presupuesto se refiere, manteniendo una coordinación estrecha con el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural para alcanzar la cobertura a todo nivel.

A través de esta ley, la seguridad alimentaria y nutricional, se convierten en un derecho y el Estado tiene la obligación de velar por su cumplimiento y efectivo desarrollo.

En 1,999 el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el órgano compuesto por expertos independientes que vigila la aplicación por parte de los Estados del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptó una observación general sobre el derecho a la alimentación. El 17 de abril del año 2,000, la Comisión de Derechos Humanos estableció, por resolución 2000-10, el mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación.

Cinco años después, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación del 2,002 solicitó que se crease un grupo de trabajo intergubernamental bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el fin de poder preparar una serie de directrices encaminadas a la implementación del derecho a la alimentación. “El 23 de noviembre de 2,004, los 187 Estados miembros del consejo general de la FAO, adoptaron un conjunto de directrices voluntarias con el fin de respaldar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Estas directrices, son un conjunto de recomendaciones que los Estados han aprobado para contribuir a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada.”<sup>62</sup> Todas las disposiciones e instrumentos internacionales citados, ofrecen a los Estados orientaciones prácticas

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, pág. 15.

sobre el mejor modo de cumplir la obligación, contraída en virtud del derecho internacional, de respetar el derecho a una alimentación adecuada y asegurar que las personas no padezcan hambre.

#### **4.5. Gasto público en vivienda**

Como ha quedado anotado a lo largo de la presente investigación, mediante el gasto público los Estados satisfacen las necesidades de los ciudadanos, por lo que se dice que el gasto públicos abre el camino de los ingresos públicos mediante la creación de un presupuesto, como se observará el déficit habitacional en Guatemala es sumamente elevado, lo que infiere determinaciones presupuestarias bajas e ineficaces políticas gubernamentales para saldar el conflicto social que representa la vivienda.

##### **4.5.1. La vivienda como bien preferente**

En la gran mayoría de los países, el sector público emplea múltiples instrumentos para facilitar el acceso (adquisición o alquiler) a la vivienda y concede ayudas para la rehabilitación de la misma. Estas ventajas se pueden justificar por la existencia de efectos externos, bien tangibles, bien intangibles como reducir la delincuencia y demás comportamientos antisociales.

Realmente la gran mayoría de las políticas destinadas a facilitar el acceso a la vivienda se basan en la consideración de esta como bien preferente, es decir; la máxima que indica que todo individuo tiene derecho a una vivienda digna. Sin embargo, este

argumento difícilmente explica algunas de las políticas de ayuda a la vivienda que se aplican en la práctica.

El carácter de bien preferente que tiene la vivienda está consagrado en el Artículo 119 inciso g) de la Constitución Política de la República de Guatemala así como en diversos instrumentos normativos internacionales que reconocen a la vivienda como un bien indispensable para la vida.

El carácter categórico que la Constitución Política de la República de Guatemala otorga al derecho a la vivienda, como una obligación taxativa y prioritaria para el Estado de Guatemala, le da al derecho a la vivienda, la importancia de bien mínimo para el goce de todos los guatemaltecos.

#### **4.5.2. El sistema de vivienda en Guatemala**

En Guatemala no existe un sistema estatal de promoción de vivienda como tal, aunque en el presente apartado se tratará de indagar en la política en materia de vivienda existente, tanto en su programación como en su ejecución.

##### **a) Crisis de vivienda en Guatemala**

Más de un millón y medio de viviendas son necesarios para solucionar el déficit habitacional existente en Guatemala. Las personas más afectadas son aquellas de menores ingresos, quienes no encuentran alternativas ni opciones que les permita

adquirir una casa que reúna las condiciones mínimas para vivir con dignidad. la acción gubernamental, sin embargo no se impulsan políticas orientadas a resolver este problema.

La situación se deteriora mas en el invierno, ya que la existencia de cientos de asentamientos humanos ubicados en áreas de riesgo, sin condiciones para ser habitables los convierte en sujetos vulnerables al clima y otras amenazas que ponen en riesgo la integridad física y hasta la vida.

La situación se repite año con año, los deslaves arrastran viviendas a los barrancos donde mueren personas inocentes, por la falta de interés en políticas habitacionales serias, el grupo restante queda en espera de la acción gubernamental, sin embargo no se impulsan políticas orientadas a resolver este problema.

Según datos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, actualmente existen 600,000 casas que no reúnen las condiciones mínimas para ser habitables, conviviendo aproximadamente cuatro punto ocho personas por habitación. Dicho déficit se agrava al formarse nuevas familias, estas en determinados casos viven junto con sus progenitores o en alguna habitación de bajo costo, que generalmente se encuentran en áreas marginales o lugares de alto riesgo, que es lo único que puede cubrir la renta baja que perciben. La renta se supedita en la mayoría de los casos por el ingreso mínimo, determinado por el salario tanto en las actividades agrícolas, como no agrícolas, con este ingreso sobreviven una o más personas, debiendo alimentarse, vestirse, curarse y educar a la familia; la vivienda, debe de incluirse en este ingreso por

lo que es imposible que una persona con rentas bajas pueda subvencionar y financiar todos los bienes preferentes y aún así alcanzar condiciones dignas de vida.

El problema medular de vivienda en Guatemala es acerca de los costos elevados, el mercado financiero y la inexistencia de programas coherentes para la adquisición de las mismas, por ejemplo, si el crédito es financiado a veinte años, esto aumentará a al doble o al triple el valor de una casa.

Para un crédito hay que tomar en cuenta que los bancos necesitan valores que puedan respaldar el crédito o un salario alto que cubra más de las cuotas, si estos no existen, tampoco calificará para que se le otorgue ningún financiamiento.

Pese a que las tasas de interés fijadas por los bancos son bajas, hasta de 8% en determinados casos, aun existen problemas de demanda por la incertidumbre que tienen las personas de contraer deudas de largo plazo ante la inestabilidad laboral que se mantiene luego de la crisis económica que atraviesan las personas y el Estado en sí.

El derecho humano a la vivienda se encuentra respaldado con la idea de la dignidad humana y el valor de la seguridad. Entidades de diversa índole están dispuestas invertir en vivienda, sin embargo la realidad es que el gobierno debe de orientar la ayuda inmediata hacia las personas de menores ingresos, promoviendo y subsidiando vivienda de bajo costo, sin intereses y cuotas mínimas, de lo contrario los proyectos habitacionales son inalcanzables para la mayoría, y el problema se incrementa constantemente.

El Estado con anterioridad ha formulado una política de vivienda que fue consensuada con varios sectores de la sociedad, sin embargo hasta la fecha no se ha aplicado, por la excusa de que debe revisarse para que puedan implementarse programas y planes orientados a la mayoría más necesitada tanto en la ciudad como en el área rural, donde el problema a simple vista necesita de especial atención, ya que es aquí donde las condiciones de vida de las personas especialmente de los indígenas, necesita del apoyo del Estado para solucionar sus carencias no solo de vivienda, de todo aquello que les brinda la oportunidad de tener una vida digna.

En el área rural y la ciudad las viviendas improvisadas carecen de servicios como drenajes, agua, energía eléctrica, exponiendo a quienes las habitan a enfermedades, los materiales que utilizan son cartón, lámina, piedras, bajareque, pedazos de madera, que no los protegen del medio.

El Estado debe de tomar en cuenta lo complejo de esta situación mencionada, pues este es un derecho inalienable de todos los seres humanos, debiendo implementar opciones para que las familias puedan adquirir una vivienda, con todos los servicios a bajo costo o bien subvencionadas, esto permitirá elevar el nivel de vida de la mayoría de la población.

#### **4.5.3. Regulación legal**

El sistema y marco legal que regula lo relativo a la vivienda en Guatemala lo encontramos en diferentes cuerpos normativos de diferente validez jerárquica, pero que

han sido insuficientes e inaplicados para resolver la problemática latente de la falta de vivienda. Aunado a eso la deficiente administración presupuestaria del gasto social, se denota que la problemática tiene diferentes modalidades y categorías.

Partiendo del supuesto anterior a continuación se hace una referencia enumerativa de los cuerpos normativos que en la actualidad regulan la vivienda en Guatemala, siendo las siguientes:

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 119 inciso g) de la Ley de Vivienda y Asentamientos Urbanos, Decreto 120-96 del Congreso de la República de Guatemala. La Constitución Política de la República de Guatemala como norma fundamental y jerárquicamente superior, establece en los Artículos 67, 105 y 119, literal g) que el Estado de Guatemala debe garantizar el desarrollo integral del ser humano y fomentar con prioridad la planificación y construcción de viviendas adecuadas, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece también la obligación que tiene el Estado de procurar el bienestar de la familia, de lograr que las familias guatemaltecas disfruten de una vivienda adecuada, para lo cual es necesario crear el marco legal que oriente las acciones y permita la participación conjunta de las instituciones y de los sectores sociales. La vivienda, además de ser un derecho humano fundamental, contribuye a crear condiciones favorables para elevar el nivel de vida y seguridad jurídica de la familia, por lo que debe concebirse como un componente integrado y coordinado de la política de desarrollo nacional.

La falta y carencia de vivienda adecuada de las familias guatemaltecas, especialmente de las familias de bajos ingresos, es tan elevada que resulta indispensable estructurar el sector, y definir una respuesta oportuna a la problemática habitacional, para abordar la problemática habitacional, las carencias y el deterioro de los asentamientos humanos, es preciso establecer una indispensable interacción y complementariedad entre los actores, instituciones y procesos, así como definir la legislación que favorezca la gestión habitacional en el tiempo.

La obligación que tiene el Estado de Guatemala de fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, mediante sistemas de financiamiento adecuados, a fin de que el mayor número de familias guatemaltecas la disfruten en propiedad, se ve sesgado cuando se observa el gran número de familias guatemaltecas en situación de pobreza y extrema pobreza, que no tienen acceso al financiamiento, ni tampoco a una solución habitacional, circunstancia que obliga a la creación de mecanismos que coadyuven a solucionar el problema de la vivienda en este sector mayoritario.

#### **4.6. El trabajo como bien preferente**

En la mayoría de los Estados democráticos modernos se hace referencia al derecho al trabajo, que no es lo mismo que el derecho de trabajo o laboral, el primero hace referencia a la garantía de carácter suprema y constitucional del trabajo como un derecho humano inalienable e indispensable para vivir de forma digna y plena, y la segunda acepción, hace referencia a la ciencia y rama del derecho propiamente dicha que estudia los principios, instituciones, doctrinas y normas jurídicas, así como lo



relativo a la legislación que regula lo relativo a la actividad productiva de los humanos, las relaciones entre patrón y trabajador, el salario, los regímenes y modalidades de su prestación, los derechos irrenunciables, etcétera.

#### **4.6.1. El derecho al trabajo como bien preferente**

Como quedó anotado es indiscutible el carácter constitucional del derecho de trabajo, ahora bien el planteamiento del presente apartado es el por qué el derecho al a trabajo tiene carácter preferente, y la razón es simple el derecho al trabajo, no es más que la garantía que tiene toda persona de poder trabajar y percibir un salario para vivir.

Este derecho fue modernizado e incluido en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo sobre Principios Fundamentales y Derechos en el Trabajo, los cuales incluyen: Tal y como estableció la Organización Internacional del Trabajo “libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la organización colectiva; la eliminación de toda forma de labor forzada u obligatoria; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en respeto al empleo y la ocupación”<sup>63</sup> En el presente trabajo de investigación se hace referencia únicamente al derecho al trabajo, ya que si existe incapacidad para garantizar éste, es imposible y casi absurdo que exista una regulación laboral para actividades productivas inexistentes para los habitantes de un Estado. El carácter de bien preferente del derecho al trabajo tiene su sustento no sólo en el devenir histórico, con respecto a las luchas que ha

---

<sup>63</sup> Organización Internacional del Trabajo. **Declaración de la organización Internacional del trabajo sobre principios fundamentales y derechos en el trabajo**, pág 5.

caracterizado el tema, sino al carácter constitucional, de derechos humanos y sobre todo al carácter categórico que tiene dentro de los Estados modernos de derecho. Al ser el derecho al trabajo uno de los principales elementos característicos de el desarrollo social de un Estado y el principal motor del desarrollo individual y colectivo de una sociedad.

#### **4.6.2. El sistema laboral en Guatemala**

El Artículo 101 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que "El trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen del país debe organizarse conforme a los principios de justicia social"

En Guatemala el derecho al trabajo es un derecho social y económico consagrado en la Carta Magna, a pesar de ello el desempleo es uno de los factores principales de la pobreza y pobreza extrema en el país, ya que el Estado ha sido incapaz de generar políticas de trabajo, de previsión social en materia de desempleo, así como de crear las condiciones y políticas económicas necesarias e indispensables para que exista un mercado laboral y un sistema de trabajo libre que tenga como objetivo principal desarrollar la economía nacional, individual, familiar y colectiva de la población.

En el devenir histórico de Guatemala, el derecho al trabajo ha sido un tópico de importancia y problemática en general, debido a las luchas de grupos obreros y sindicales que siempre han propugnado mejoras a la condición laboral en el país, y es ahí donde radica la importancia del mismo.



### 4.6.3 Regulación legal

El derecho al trabajo está regulado en diferentes cuerpos legales de diferente categoría jerárquica, en Guatemala dicha regulación se de y existe de la siguiente manera:

Primero, en la Constitución Política de la Republica de Guatemala como ya ha quedado anotado, segundo en los diversos Tratados y Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y tercero como normativa ordinaria en el Código de Trabajo Decreto 1,441 y su reformas contenidas en el Decreto 64-92 del Congreso de la República, que desarrolla los derechos y procesos dentro de una relación laboral individual o colectiva, y las demás leyes y reglamentos de carácter especializado.



## CAPÍTULO V

### 5. Equidad categórica aplicada en el presupuesto general de ingresos y egresos; y finanzas públicas de Guatemala

Durante el decurso y avance de la presente investigación, se han descrito y anotado diversos aspectos teóricos, doctrinarios y jurídicos acerca del concepto de equidad categórica y su relación directa, con respecto a la provisión de bienes preferentes, así como la manera en que las finanzas públicas inciden directamente en el gasto público, que debe, según la normativa constitucional convertirse en gasto social, el cual tiene su base en la asignación de recursos dentro del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala.

A continuación se presenta el análisis en los tres puntos medulares de la presente investigación, así como la forma en que los criterios de equidad categórica son aplicados al presupuesto general de ingresos y egresos, a las finanzas públicas y su incidencia directa en el gasto público, con respecto a los bienes preferentes

#### 5.1 Coeficiente Gini en Guatemala

En el presente apartado se plantea que a través del cálculo del coeficiente de Gini se determina la desigualdad social en Guatemala, como se ha indicado el coeficiente de Gini es el indicador que se utiliza con mayor frecuencia debido a su fácil cálculo e interpretación, ya que por lo general su valor se ubica entre cero y uno.

Cuando el indicador asume el valor cero significa que el ingreso se encuentra equidistribuido; es decir, que todos los miembros de la sociedad tienen exactamente la misma proporción de recursos, en tanto que cuando se observa el valor de uno, se está en presencia de una situación de total inequidad en donde una persona se apropia de todo el excedente económico, o un segmento de la sociedad se apropia de la riqueza de un Estado.

De manera descriptiva según el estudio realizado por el autor Fernando Medina, en su obra y estudio estadístico, descomposición del Coeficiente de Gini por fuentes de ingreso, específicamente en el cuadro cinco de la clasificación de los países según su coeficiente de Gini, Guatemala ha mantenido un índice de Gini entre el 0.543 para el año dos mil cinco y el cero punto seis 0.6 para el año 2,010, índice que se ha mantenido similar en los países de México, Honduras y Panamá

El índice descrito y citado deja entrever sin lugar a dudas la inequidad y desigualdad que persiste e impera en el sistema económico de Guatemala, que lejos esta de llegar a una igualdad o por lo menos niveles aceptables de igualdad, dicha cifra puede comprobarse al observar: El sistema de salud pública deplorable, el sistema educativo y los índices de analfabetismo, los índices de desnutrición y falta de seguridad alimentaria, el déficit habitacional y el desempleo. Al realizar este análisis simple, se determina una contradicción casi absurda, en virtud de que, con la medición Gini para Guatemala, se encuentra en que para el año 2,009 Guatemala tuvo un crecimiento económico del 3.5 %, lo que demuestra que el crecimiento económico de un Estado, no es premisa para la reducción de la pobreza y la pobreza extrema.

## 5.2 Equidad categórica y el presupuesto general de ingresos y egresos

El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de Guatemala, es el instrumento financiero más importante, a través del cual el Estado de Guatemala puede encaminar sus políticas públicas en materia de provisión de bienes preferentes.

Según la exposición general de motivos del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2,009, las orientaciones estratégicas, se enfocaban en cuatro programas estratégicos tales como: solidaridad, gobernabilidad, productividad, regionalidad.

El Artículo 1 de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado establece que para el ejercicio fiscal dos mil nueve, se aprobó el presupuesto general de ingresos del Estado para el ejercicio fiscal, comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre.

Se determinó para dicho periodo la cantidad de cuarenta y nueve mil setecientos veintitrés millones ciento siete mil seiscientos treinta y dos quetzales (Q 49, 723, 107, 632.00), del cual se asignaron veintinueve mil, seiscientos cuarenta y seis millones setecientos cuarenta y siete mil novecientos noventa y tres (Q 29, 646, 747, 993.00) destinados al gasto de funcionamiento, se asignaron trece mil doscientos setenta y cinco millones setecientos treinta y tres mil trescientos sesenta y cinco (Q 13, 275, 733, 365.00) para inversión y se asignó seis mil ochocientos millones seiscientos veintiséis mil doscientos setenta y cuatro (Q 6, 800, 626, 274) para el pago de deuda pública.

Los rubros más importantes, de conformidad con la la presente investigación y que es en ellos donde radica el grado de importancia que las políticas públicas de inversión y las finanzas públicas del Estado de Guatemala le dan a la inversión en bienes preferentes, son los siguientes:

a) Al Ministerio de Educación se le asignó un total Q 7,578, 114, 632.00, de los cuales Q 7,337, 632, 071.00 para gastos de funcionamiento y Q 240, 482, 561.00 para gastos de inversión.

b) Al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, se le asignó un total Q 3, 737,700, 344.00, de los cuales Q 3, 471, 372, 361.00 para gastos de funcionamiento y Q 266, 327, 983.00 para gastos de inversión.

c) Al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se le asignó un total Q 372, 686, 684.00, de los cuales Q 350, 036, 701.00 para gastos de funcionamiento y Q 22, 649, 983.00 para gastos de inversión.

d) Ministerio de Cultura Ganadería y Alimentación, se le asignó un total Q 1, 215, 553, 203.00, de los cuales Q 479, 600, 010.00 para gastos de funcionamiento y Q 735, 953, 193.00 para gastos de inversión.

e) Al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, se le asignó un total Q 3,685, 894, 543.00, de los cuales Q 476, 562, 566.00 para gastos de funcionamiento y Q 3, 209, 331, 977.00 para gastos de inversión.

Expuesto lo anterior, se establece la asignación presupuestaria en materia de bienes preferentes representa menos de la tercera parte, es decir; aproximadamente el 31% de la proyección real, lo anterior denota la inequitativa distribución de la riqueza pública.

El conflicto actual del sistema presupuestario, se basa en que la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 237 establece como prohibición, que no podrán incluirse gastos confidenciales o aquellos que no estén sujetos a fiscalización y a ser comprobados, asimismo el Artículo 238 inciso b), establece que no podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de deuda pública.

Dichas prohibiciones son violentadas por la estructura gubernamental, la primera con los programas de transferencias condicionadas y la segunda al leer el Artículo 8 de la Ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil nueve, lo que se puede observar al ver como las cifras anteriormente citadas fueron ejecutadas para el ejercicio fiscal correspondiente.

La problemática real del presupuesto se determina en tres circunstancias medulares: La primera de ellas, es la forma en que debe financiarse el presupuesto, con respecto al periodo fiscal; la segunda, radica en la forma en que deben ser asignados los recursos públicos, es decir; la ausencia de destinos prefijados presupuestariamente y la tercera circunstancia, consiste en la problemática de hacer una estimación sin bases financieras, ya que se programa y no se tienen los fondos. El presupuesto tendría que programarse en el periodo del 31 de junio de un año al primero de julio del siguiente

año, es decir; aprobarse seis meses antes que entre en vigencia y con ello contemplar las dificultades que se susciten.

### 5.3 Equidad categórica en las finanzas públicas

La base principal del financiamiento del presupuesto es el sistema de recaudación tributaria del país, por lo que es necesario hacer énfasis en la aplicación de la modalidad del sistema de impuestos directos, con la derivación del impuesto único de carácter progresivo según el análisis siguiente:

El sistema de impuesto único directo de carácter progresivo, se basa principalmente en que la totalidad de la renta (es decir, los ingresos percibidos por los individuos) percibido de las ganancias de las actividades comerciales y de las rentas la tierra.

En la práctica esto implica un alto impuesto al valor de la tierra, aunque ningún cambio en los precios de la renta de la tierra fuera de los derivados de la eliminación de otros impuestos y regulaciones por razones inicialmente explicadas en la conceptualización de “la riqueza de las naciones.”<sup>64</sup> Con la implementación del impuesto único, el Estado puede diversificar y gravar cualquier otra clase de ingreso, riqueza o transacción a través de dicho impuesto que tendrá diferentes modalidades.

Dicho sistema tributario, pretende conciliar con las reivindicaciones socialistas, en especial las no centralistas y a ese respecto se determinó lo siguiente: “lo que he hecho

---

<sup>64</sup> Smith, **Ob. Cit.** pág. 32

en este libro es unir la verdad percibida por la escuela de Smith y Ricardo, a la verdad percibida por Proudhon y Lasalle; demostrar que el impuesto único (en su sentido auténtico y completo) abre el camino a la realización de los nobles sueños del socialismo; identificar la ley social con la ley moral, y rechazar ideas que ensombrecen las mentes de algunos para las percepciones grandes y elevadas<sup>65</sup> El sistema propuesto debe de llenar cuatro requisitos sine qua non para cumplir su finalidad primordial:

- El primero, consiste en que el impuesto debe de caer tan ligeramente como sea posible sobre la producción: El impuesto es una distribución de la riqueza, la cual siempre es producida por el trabajo, para las necesidades e la comunidad.

- El segundo, consiste en que debe ser fácil de recaudar: Si es necesario dedicar grandes recursos para recaudar los impuestos, los impuestos recaudados son muy onerosos (tal y como está diseñado sistema de recaudación tributaria en Guatemala).

- El tercero, consiste en que debe de ser cierto, lo que significa tener reglas sencillas y claras para el cálculo, mientras más complejas son las reglas de impuestos, se evaden con mayor facilidad (Tal y como se observa en los índices de defraudación tributaria en Guatemala).

- El cuarto, consiste en que debe ser equitativamente: Los ingresos más altos tienen mayor posibilidad para quien los recibe pague una mayor parte del impuesto (Tal y

---

<sup>65</sup> George, Henry, **Progreso y miseria**, pág. 442

como lo establece el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el principio constitucional de capacidad de Pago).

Actualmente Guatemala cuenta con un ineficaz y burocrático sistema de recaudación tributaria de carácter mixto y regresivo, en donde la intermediación de agentes retensores en la recaudación tributaria, aumenta la corrupción gubernamental y la defraudación tributaria, que afecta la financiación del presupuesto.

Si el Estado de Guatemala recauda sus recursos, circunscribiéndose o aplicando la metodología del sistema del impuesto único de carácter directo y progresivo propuesto, sobre la base de una política fiscal expansiva que grave la riqueza real de todos sus gobernados, según sus ingresos y rentas; podrá entonces, poseer un sistema impositivo en general, con una estructura menos burocrática del tributo y con mas control para garantizar su eficaz recaudación, que traería como resultado la capacidad de financiar un presupuesto de ingresos y egresos con miras a la inversión social y la garantía plena de los bienes preferentes.

#### **5.4 Aplicación del criterio de equidad categórica en bienes preferentes**

A continuación se establecen los criterios de equidad categórica en materia de bienes preferentes, que representan el tercer punto medular de la presente investigación, asimismo las propuestas respectivas, a efecto, el Estado de Guatemala pueda planearlas, organizarlas, coordinarlas, ejecutarlas y controlarlas a través de sus órganos administrativos; así como la población a través de la auditoria social:

### 5.4.1 Salud

Según los criterios de equidad categórica un sistema de salud tendría que ser efectivo e integrado, que abarque la asistencia médica y los determinantes subyacentes de salud, que responda a las prioridades locales y nacionales, y que esté al acceso de todos.

Sin duda alguna la asistencia médica debe de estar al acceso de todos, no sólo de los acaudalados, sino también aquellos que viven en pobreza, no sólo para los grupos étnicos mayoritarios, sino también para las minorías y pueblos indígenas, no sólo para aquellos que viven en las áreas urbanas, sino también para los que viven en áreas remotas; no sólo para los hombres, sino para las mujeres. El sistema de salud debe estar al acceso de todas las personas y comunidades en desventaja, en ese sentido es donde radica la importancia de la equidad categórica en materia de las finanzas públicas del Estado de Guatemala.

No obstante lo anterior y a pesar de todos estos esfuerzos y avances, el Estado de Guatemala a través de su gobierno, no ha podido consolidar las instituciones que, a través de su papel regulador y de dirección y ejecución, garanticen la calidad en los servicios de salud, sin entorpecer el equilibrio financiero de los actores del sistema, por lo que se propone: Implementar un modelo contributivo de mercado competitivo inicial, en el que la aportación al sistema de salud sea diferencial, y se ofrezcan varios planes de beneficios de acuerdo con las necesidades y posibilidades de la población (fraccionar niveles de atención, con varios niveles de prima a pagar de acuerdo con las coberturas, por ejemplo), y no un sólo un plan integral en el que se tiene cabida para

todos los servicios, pues con la acción de tutela se hace exigible cualquiera de ellos, en conectividad con el derecho fundamental a la vida, aún cuando a veces las tutelas efectivas del Estado, ya no cumplen con su cometido inicial. Un modelo intermedio en el que podría entregar el recaudo, distribución y pago de estos recursos a un tercero que los administre, cumpliendo funciones de seguridad social pero sin ánimo de lucro, en donde los excedentes de la operación sean reinvertidos en el sector, y no como utilidad para organizaciones privadas.

Un solo pagador, concentrar un solo ente estatal que pague por los servicios de salud y evitar que los recursos pasen por tantas instituciones como actualmente se acostumbra (diversidad de programas de salud); entidades territoriales que administran los recursos provenientes del presupuesto general o transferencias del Estado.

Los recursos del sistema de salud no alcanzan para cubrir las necesidades, con el sistema de destinos prefijados presupuestariamente y la creación de intermediarios, se dispersan mucho los recursos y éstos no necesariamente cumplen su objetivo de mejorar las condiciones de vida y salud de la población. Además de tener un solo pagador, se debería pensar en mejorar el sistema de recaudo.

De manera que al implementar los modelos contributivos propuestos con la modalidad de inicial e intermedio financiado y subvencionado por el Estado y las personas, administrados por una sólo entidad financiera en determinados casos, se crearan planes de cobertura tanto para asalariados del sector formal como del informal, para que los actores de los mismos apunten al cumplimiento de políticas públicas de salud

en el marco de la promoción y prevención y no sólo en el manejo de la enfermedad en sí misma.

#### 5.4.2 Educación

- El sistema de educación nacional ha tenido la connotación bilateral de derechos y obligaciones, enfocadas al derecho a educarse y no así con respecto a los derechos por educar, derivado del análisis de la realidad nacional y la educación como bien preferente y con una aplicación del criterio de equidad categórica debe de ser desarrollada a través de los enfoques siguientes:

La implementación de un sistema de educación nacional basado en la economía del conocimiento, con la base de la disponibilidad, accesibilidad, aceptación y adaptabilidad como obligaciones ineludibles del Estado, que consiste en que dicho sistema tenga las bases de su organización y busque los resultados de su gestión con respecto y en relación, a la actividad económica o Producto Interno Bruto (PIB) del Guatemala, es decir; hacer depender menos el desarrollo económico de la transformación de la base física de la producción de objetos (materia y energía transformadas en productos manufacturados) y más de la transformación de la base intelectual de la producción, es decir las representaciones de los objetos.

Dicho sistema, permitirá un cambio de tener un producto interno bruto (PIB) generado en cerca del 90% por actividades productivas, y el valor de las actividades basadas en conocimiento representa al 10% según el valor de mercado, a una producción basada

en la ciencia y la tecnología, y logre que el producto económico de Guatemala, sea el resultado de todos los elementos del valor de su sociedad educada, que funde el desarrollo sostenible bajo el capital racional como emocional, financiero como relacional, tecnológico como cultural. Que no es la acumulación de capital, propiamente dicha, sino el balance del mismo.

Se debe implementar en el campo del derecho a educarse la creación del consejo nacional de docencia, como un ente gubernamental que promueva el desarrollo integral de los docentes en materia de: subvenciones financieras para adquisición de vivienda, desarrollo académico y cooperación en caso de enfermedad, a través de aportaciones mínimas de los docentes y del Ministerio de Educación, el cual será administrado por el consejo en coordinación con las diversas entidades financieras del país.

Se tiene que contemplar otorgar autonomía organizativa y funcional a los centros educativos para establecer sus propios compromisos con la calidad del sistema educativo y recursos disponibles para atender a las necesidades docentes, a través de la implementación de comités comunitarios de padres de familia quienes elijan, coordinen la política comunitaria de educación, previa aprobación de un sistema de capacitación docente.

### **5.4.3 Alimentación**

El derecho a la alimentación no significa que el gobierno tiene que proporcionar alimentos sin costo para todos. El derecho a la alimentación es un término que se

refiere a un grupo más complejo de obligaciones que se relacionan con la seguridad alimentaria como ya quedo anotado y que involucran asegurar acceso a la alimentación y la planificación para evitar problemas de escasez y distribución.

Estas obligaciones según los criterios de equidad categórica y análisis de la alimentación como un bien preferente se resumen en tres dimensiones obligatorias inmediatas para el Estado de Guatemala:

a) Primera dimensión: El gobierno debe de evitar debilitar la seguridad alimentaria y debe planificar para las necesidades de la población. En particular, no debe existir violación al derecho a la alimentación por medio de la destrucción injustificada de cosechas o por expulsión de tierras. Es más, no debe de existir discriminación con respecto al acceso a la alimentación. Estas obligaciones inmediatas se pueden considerar como parte del deber de respetar el derecho a la alimentación.

b) Segunda dimensión: El nivel de obligación corresponde al deber de proteger el derecho a la alimentación. Aquí encontramos la obligación de proteger a las personas de la interferencia por parte de otros actores en su derecho a la alimentación.

Por ejemplo, el Estado puede que tenga el deber de regular la seguridad alimentaria.

En algunos contextos es posible que esto requiera que se garantice que el título de propiedad de la tierra este asegurado para aquellos que tienen un vinculo cultural con ella, como el caso de los pueblos indígenas.

c) Tercera dimensión: Se expresa de varias formas, como una obligación de satisfacer, asistir, facilitar o proporcionar.

Esto significa, por un lado, que para reforzar el acceso a la alimentación se asegure que las personas tengan los recursos para su seguridad alimentaria por medio del estímulo del empleo, la reforma agraria y el desarrollo de transporte e instalaciones de almacenamiento.

Por otro lado, el Estado de Guatemala es posible que tenga que proporcionar alimentos o seguridad alimentaria para satisfacer las necesidades básicas en las situaciones referidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en las cuales la persona individual está sujeta a: desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, o la falta de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

Además tendrá que fortalecerse en todo lo que respecta a la legislación vigente, tal y como quedó anotado en el apartado respectivo, actualmente La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su reglamento debe reformarse en el sentido de la confusión y duplicidad de funciones entre la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El derecho a la alimentación opera sobre la premisa de que todos tienen el derecho fundamental a estar libres de hambre y desnutrición. Comprender este derecho requiere no sólo de sistemas alimentarios equitativos y sostenibles, sino también una garantía de sustento seguro como el derecho al trabajo, a la tierra y a la seguridad social, como se anotará en el apartado del criterio de equidad categórica aplicado al derecho al trabajo.

#### 5.4.4 Vivienda

Como se anotó con anterioridad, la Carta Magna del Estado de Guatemala ha desarrollado la obligación que tiene el Estado para con la construcción y promoción de la vivienda, dicha obligación de proveer de circunstancias y accesos mínimos a la vivienda se conoce como una obligación de equidad categórica y por ende la caracterización del derecho a la vivienda como un bien preferente.

Partiendo de la premisa de que el derecho a una vivienda para todo guatemalteco es un bien preferente y una obligación categórica para el Estado de Guatemala, se desarrolla a continuación como se aplican los criterios de equidad categórica en materia de vivienda:

Los criterios citados consisten en, en la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de los servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adecuación cultural.

En Guatemala la tenencia de vivienda es una institución flexible y desigual, la Constitución Política de la República de Guatemala y la normativa ordinaria y reglamentaria ya citada permite llegar a las siguientes determinaciones jurídicas: En materia de política impositiva, la creación de incentivos fiscales a la adquisición de vivienda, principalmente vía subsidios implícitos en determinados casos, a través de un plan estatal de vivienda por parte del Ministerio de Economía, para la supervisión de créditos bancarios de carácter público o privado con garantía del Estado de Guatemala



para la adquisición de financiamientos que de otra manera no se podría obtener. La creación de una agencia pública del alquiler, que es una institución adscrita al Ministerio de Economía de control de alquileres, ya que es el sector público debe fijar los precios máximos de esos alquileres o rentas y la duración de los contratos de alquiler mediante una agencia pública del alquiler.

La creación de un programa de promoción pública de viviendas de protección oficial, en las cuales el sector público promueve su construcción y después las alquila a precios bajos o las vende a precios subvencionados a individuos o familias que cumplan con ciertas condiciones.

Y por último la creación de subvenciones directas, que consisten en financiamientos otorgados por el Estado de Guatemala, que se conceden a los individuos de rentas bajas para financiar la compra de viviendas, pudiendo consistir en la cobertura de parte del costo de adquisición de la vivienda y/o en la subvención del tipo de interés de los préstamos necesarios para hacer frente al pago de la vivienda.

#### **5.4.5 Derecho al trabajo**

El desempleo es la realidad inmediata del sistema laboral de Guatemala, a continuación se determina la forma de aplicar criterios de equidad categórica al derecho de los guatemaltecos al trabajo: Los trabajadores deberían de tener derecho a no ser discriminados y a la protección en contra de los despidos injustos, es decir; el derecho a

la seguridad social en caso de desempleo, es decir que la premisa del pleno empleo sigue siendo un ideal inalcanzable.

El Artículo 118 de la Constitución de la República de Guatemala, contiene una indicación finalista, en cuanto a fundar el régimen económico social de Guatemala, los cuales se fundamentan en el principio de justicia social. Esta norma constitucional regula que las disposiciones de política económica conciernen a las estrictas competencias del poder público, el que tiene encomendado discernir, de acuerdo con las tendencias legislativas y en interpretación de la opinión pública y de los agentes económicos, las medidas que tiendan a incentivar el flujo de capitales y la retención de los mismo dentro del sistema nacional, en lugar de buscar otros mercados más atractivos.

Asimismo se encuentran recogidos en dicha norma, los aspectos que matizan la finalidad de establecer el criterio de equidad categórica en materia de trabajo, los cuales se deben de analizar detenidamente, de la manera siguiente:

El pleno empleo es un concepto económico que hace referencia a la situación en la cual todos los ciudadanos en edad laboral productiva, la población económicamente activa y quienes desean hacerlo, tienen trabajo. En otras palabras, es aquella situación en la que la demanda de trabajo es igual a la oferta, al nivel dado de los salarios reales. El pleno empleo, es un ideal en el sistema de mercado de Guatemala, por lo que deben de crearse los mecanismos necesarios para garantizar una vida digna, por lo menos en las situaciones de precariedad que sufre un guatemalteco al momento de quedarse sin

empleo. El Estado de Guatemala tiene la obligación de garantizar el empleo tal y como quedo descrito con anterioridad, y también tiene la obligación fundamental de garantizar un sistema de previsión social que coadyuve a mantener las condiciones mínimas de vida para los guatemaltecos. Para que garantizar el pleno empleo y la seguridad social, dicho análisis se encuentra a continuación:

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 100 lo referente a la seguridad social, del cual se infiere que el término de previsión social, engloba a todos los sistemas, tanto públicos como privados, cuyo objeto fundamental es crear un fondo de previsión destinado a cubrir las necesidades de las personas en situaciones de precariedad y así garantizar su estabilidad económica para situaciones de jubilación, desempleo e invalidez.

La temática del seguro contra el desempleo, no se fundamenta únicamente en caracteres o elementos de la seguridad social, sino en la garantía de ingresos mínimos para los individuos, para garantizarles una vida digna

El seguro contra el desempleo, representa un matiz importante para el desarrollo integral de todo un sistema económico, debido a que al analizar la función de un seguro de desempleo se establece lo siguiente: A través del seguro contra el desempleo el Estado garantiza un nivel mínimo de subsistencia. Al tener el individuo acceso a un sistema de seguro contra el desempleo, sus finanzas familiares no se debilitan, sino que mantienen una simetría financiera con respecto a su poder adquisitivo y el cumplimiento de compromisos familiares y financieros.

- Al existir solvencia financiera, la economía de un país no entra en recesión debido que al garantizar ingresos mínimos, el flujo del dinero no varía, y por ende la velocidad del dinero no cambia, evitando la inflación, producida por los excesos de dinero en la economía y las recesiones financieras existentes.

Lo más importante de que el Estado de Guatemala establezca un sistema de seguros contra desempleo, es que le garantiza si no una vida llena de lujos y con superávit, por lo menos está garantizando la alimentación, la educación, la vivienda y la salud de forma crucial a los ciudadanos guatemaltecos en desventaja.

Además de lo establecido en la Constitución Política de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ratifica dicho supuesto, es decir; la obligación que tiene el Estado de Guatemala con respecto a garantizar el pleno empleo y la seguridad social es indiscutible según lo analizado con anterioridad, por lo que a continuación se presenta una propuesta formal de cómo implementar un seguro contra desempleo en Guatemala.

En la actualidad existen dos sistemas alternos de trabajo, uno de ellos se denomina trabajo formal y otro informal, uno de ellos se denomina así por tener acceso a la seguridad social, el otro funge dentro de la denominada economía informal, el primer grupo de trabajadores como ya quedo anotado posee el beneficio de la seguridad social (aunque no en todas las esferas que representa el termino) y el segundo grupo no cuenta con la seguridad social, partiendo de esa premisa se puede establecer que



existe la responsabilidad latente por establecer un sistema de seguros contra desempleo.

Para los trabajadores del sector formal de la siguiente manera: La Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social establece claramente los mecanismos de incorporación de los seguros de desempleo (y sin embargo dichos sistemas son inexistentes). La forma en que un trabajador de la economía formal, pueda tener acceso al seguro de desempleo. En la actualidad las deducciones y descuentos por concepto de cuota laboral se le debe descontar al trabajador de su salario, éste se hará en el momento de pagarles su salario en la manera siguiente:

Los trabajadores que laboran en los departamentos de Sololá, Totonicapán, Suchitepéquez, Sacatepéquez, Guatemala, Baja Verapaz, Quiché, Escuintla, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Huehuetenango, Quetzaltenango, San Marcos, Retalhuleu, Chimaltenango, Alta Verapaz, Izabal, Jutiapa: El patrono paga el 10.67 % del salario, el trabajador. 4.83 % del salario, que asciende a un total del 15.5%. Estos porcentajes incluyen los programas de accidentes en general, enfermedad y maternidad, invalidez, vejez y sobrevivencia, pero no contemplan el seguro contra desempleo. Para los trabajadores que laboran en Petén, Santa Rosa, El Progreso el patrono paga el 6.67% del salario y el trabajador el 2.83 % del salario, que asciende a total de 9.5% del salario. Estos porcentajes incluyen los servicios siguientes: accidentes en general, invalidez, vejez y sobrevivencia. El régimen no cubre los programas de enfermedad y maternidad y obviamente tampoco el seguro contra desempleo. Para los trabajadores del sector informal, de conformidad con el inciso a) del Artículo 72 de la Ley Orgánica del Instituto



Guatemalteco de Seguridad Social, se crean los seguros facultativos simples, que son aquellos que se contratan voluntariamente entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y una persona o grupo de personas que, por circunstancias económicas u otro motivo, no están obligadas en determinado momento a someterse al régimen de seguridad social, mientras éste no incluya a toda la población de país, o bien no tengan la cobertura formal por carecer el patrono de la inscripción en dicho Instituto.

A través del seguro facultativo simple, se puede crear y operar un sistema de seguros de desempleo para trabajadores del sector informal, ya que la finalidad de todo sistema de seguridad social es que, constituya un mecanismo o varios mecanismos de protección a la vida y el desarrollo de las personas de forma digna, que tiene como fin fundamental la prestación de servicios de diversa índole que tiendan a conservar la vida, prevenir las crisis y restablecer la vida digna de los individuos.

La forma en que el seguro contra desempleo afecta al mercado laboral es un tema complejo, debido a las históricas contradicciones ideológicas y sociales, por lo que es necesario sopesar cuidadosamente los efectos de incentivo y desincentivo que conlleva la intervención del sector público. En un sistema de prestaciones por desempleo bien diseñado no solo se brinda una importante red de protección a la población guatemalteca, sino que además, permite a los trabajadores dedicar más tiempo a la búsqueda de un empleo más productivo y evita el déficit presupuestario en las familias.

Con frecuencia se critica el pago incondicional o ilimitado de prestaciones por desempleo como uno de los principales factores que desincentivan la búsqueda de



empleo, por lo que en este aspecto el seguro de desempleo deberá tener un plazo límite, y al fenecer el mismo, se entenderá que el ciudadano entra en una especie de adeudo para con el Estado, que deberá cancelar al momento de emplearse nuevamente, ya que la dependencia encargada será la que financie las cuotas del seguro en caso de imposibilidad del ciudadano de hacerlo.

Para finalizar se determina que en materia de bienes preferentes, en el entendido de la salud, educación, alimentación, vivienda y derecho al trabajo; la programación y asignación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, deberá proscribir las transferencias de una institución a otra de fondos, lo que requerirá una reforma definitiva de la Ley Orgánica del Presupuesto, específicamente en los Artículos 8 inciso e), 12 y 32, incisos uno y dos respectivamente.

Además debe contemplarse la reforma del Artículo 21 del reglamento de dicha ley, con el objeto de prohibir de cualquier forma, las modificaciones y ajustes, tanto en los ministerios de Estado como en las instituciones relacionadas con la ejecución presupuestaria, debido al carácter de que los bienes mínimos de un individuo son destinos prefijados presupuestariamente y en ese sentido deben ser protegidos por el Estado de Guatemala, a efecto éste pueda cumplir sus fines más elementales.

## CONCLUSIONES



1. La problemática real del presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala, radica en la ausencia de destinos prefijados presupuestariamente, lo cuales provoca una estimación presupuestaria sin bases financieras viables y consistentes, ya que el presupuesto se programa y planifica, sin prioridad y sin contar con los medios de financiamiento necesarios.
2. Los Artículos 8 inciso e), 12 y 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República y el Artículo 21 del reglamento de dicho cuerpo legal, permiten el traslado de fondos público de una institución a otra, a través de un acuerdo gubernativo refrendado, violentándose así el régimen jurídico de las asignaciones presupuestarias de carácter constitucional y obligatorias.
3. El proceso presupuestario posee inconsistencias, debido a que las asignaciones aprobadas para gastos se basan en una estimación de los posibles ingresos, lo que hace que la elaboración del presupuesto desde sea incongruente, ya que el Estado no sabe si contará con la capacidad financiera para cumplirlo para darle el efectivo cumplimiento y si los medios de financiación estimados, son viables.
4. El crecimiento económico de un Estado, no es presupuesto de la reducción de los índices de pobreza, ya que Guatemala ha tenido en los últimos cinco años un crecimiento económico entre el 3.5 % y 5% y paradójicamente ha mantenido un



índice de Gini entre el 0.543 y el 0.6 para el año 2010, es decir; un alto grado de inequidad, desigualdad de carácter económico y deficiente desarrollo social.

5. La problemática actual, con respecto a la distribución de la riqueza del Estado de Guatemala en materia de bienes preferentes, se traduce en problemas de educación, salud, un déficit habitacional de aproximadamente un millón y medio de viviendas, falta de seguridad alimentaria y un alto nivel de morbilidad por causas alimentarias, así como la ausencia total del pleno empleo.



## RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República de la República de Guatemala y demás órganos estatales que participan en el proceso presupuestario, promuevan la reforma total de la Ley Orgánica del Presupuesto, con el fin de crear como destinos presupuestarios prefijados, las partidas que garanticen el gasto público en bienes preferentes y los medios de financiamiento directo.
2. Que el Congreso de la República de Guatemala y los demás órganos con iniciativa de ley, promuevan de inmediato la reforma de los Artículos 8 inciso e), 12 y 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República y el Artículo 21 del reglamento, con el fin de proscribir los traslados de fondos públicos entre instituciones.
3. Que el Congreso de la República de la República de Guatemala y los demás organismos del Estado, promuevan una reforma fiscal a mediano plazo y se establezca el sistema de impuesto único de carácter directo y progresivo, sobre la base de una política fiscal expansiva; y con ello poseer una estructura tributaria menos burocrática y susceptible de control, para garantizar una recaudación eficaz.
4. El Estado de Guatemala, a través de las dependencias y organismos relacionados con la administración financiera y presupuestaria, debe de tomar como premisa determinante de su crecimiento económico anual, el nivel de inversión social y



reducción de los índices de pobreza, y no el crecimiento porcentual propiamente dicho, por lo que se deben de crear programas de inversión y seguridad social, que garanticen y disminuyan paulatinamente los índices de pobreza.

5. Que el gobierno del Estado de Guatemala, introduzca programas en materia de salud y educación que reduzca la problemática actual, en materia de seguridad alimentaria, se elimine la duplicidad de funciones entre las instituciones de la materia; en materia de trabajo, se cree un programa de seguros contra el desempleo y en materia de vivienda un plan de subvenciones directas para compra de vivienda.



## BIBLIOGRAFÍA

ALEXANDROVO, N.G. **Teoría del estado y el derecho**. 1ª ed.; Ed. Grijalvo, S.A. México, D.F. 1962. Págs. 375.

Banco de Guatemala. <<**Variables macroeconómicas 5 de marzo de 2010**>>. Sitio Web: <http://www.banguat.gob.gt> 26 de septiembre 2011.

BANDRES MOLINE, Eduardo. **La ética de la igualdad, consideraciones sobre los fundamentos contractuales de la redistribución de la renta**. Ed. Ekonomiaz 1/98 (monográfico sobre VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002 Págs. 98.

CALSAMIGLIA, Albert. **Racionalidad y eficiencia del Derecho**, Ed. Fontamara, Mexico 1993, Págs. 216.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información**. Vol. 3, Ed. Alianza., (s.l.i.) (s.f.) Págs. 481.

Corte de Constitucionalidad. **Gaceta número 89**. Expediente 478-2008. Fecha 24-09-2008.

DELGADILLO, Luis Humberto. **Principios de derecho tributario**. 4ª ed.; Ed. Limusa, Noriega Editores, Págs. 200.

DUVERGE, Maurice. **Hacienda pública**. Traducido al español por Enrique Bagaria Perfiña, 2ª ed.; Ed. Boch, Barcelona España, (s.f.) Págs. 198.

FAYA VIESCA, Jacinto, **Finanzas públicas**, 6ª ed.; Ed. Porrúa, (s.l.i.) (s.f.) Págs. 212.

GEORGE, Henry. **Progreso y miseria**. (s.e.) Ed. Universidad, (s.l.i.) 1945. Págs. 490.

GIULANI FONROUGE, Carlos, **Derecho tributario**. Ed. Depalma, Buenos Aires Argentina (s.f.) Págs. 425.

HUME, David, **Investigación sobre los principios de la moral**. (1751) Ed. Espasa



Calpe, España, Madrid, 1981 Págs. 345.

JIMÉNEZ GONZÁLES, Antonio. **Lecciones de derecho tributario.** 9ª ed.; Ed. Thompson, (s.l.i.) (s.f.) Págs. 285.

LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I.** (s.e.) (s.l.i.) (s.f.) Págs. 235.

MARTIN QUERALT, Juan; Lozano Serrano, Carmelo; Casado Ollero, Gabriel; Tejerizo López, José M. **Curso de derecho financiero y tributario.** 13ª ed.; Editorial Tecnos, (s.l.i.) 2002, Págs. 389.

MARX, Karl. **El capital.** (s.l.i) (s.e) (s.f.), Págs. 564.

MATUS BENAVENTE, Manuel. **Finanzas públicas.** 3ª ed.; Ed. Jurídica de Chile. (s.f.) Págs. 625.

MEDINA, Fernando. **Descomposición del coeficiente de gini por fuentes de ingreso,** (s.e.), Santiago de Chile. 2008, Pág. 360.

MONTERROSO, Gladys. **Fundamentos financieros, finanzas públicas.** Ed. Actualizada (s.e.) 2,008 Págs. 350.

MUSGRAVE, Richard A. y Musgrave, Peggy B. **Hacienda pública teórica y aplicada.** España, Madrid, (s.e.) (s.l.i), 1991. Págs. 224.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. **Cumbre mundial de la alimentación.** (s.e.) (s.l.i.) 1996, Págs. 190.

Organización Internacional del Trabajo. **Declaración de la organización internacional del trabajo sobre principios fundamentales y derechos en el trabajo.** (s.e.) (s.l.i.) 1998. Págs. 122.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, República de Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1987. Págs. 797.



POLINSKY, A. Mltchel. **Introducción al análisis económico del derecho**. España, Barcelona: Ed. Ariel, (s.l.i.) 1985. Págs. 218.

Procurador de los Derechos Humanos. **Seguridad alimentaria y nutricional en tiempos de crisis**, (s.e.) (s.l.i.) segundo informe de seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Guatemala. 2009, Págs. 125.

Real Academia de la Lengua Española, **Diccionario de la real academia de lengua española**, Vol. 2 E. Espasa Calpe, España, Madrid, Págs. 500.

RICARDO, David. **Principios de economía política y de tributación**. Ed. Aguilar, España, Madrid (s.f.). Págs. 210.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Hacienda pública, derecho financiero y derecho tributario**. Madrid, España (s.e.): 1962. Págs. 252.

Sistema de Administración Financiera. **<<Presupuesto de ingresos y egresos del Estado de Guatemala 10 agosto 2010>>** Sitio Web: [http:// www.siafsag.gob.gt](http://www.siafsag.gob.gt) (24 de septiembre)

SMITH, Adam. **Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones**. España, Barcelona, 1933 Págs. 339.

SEGOVIA, Juan Fernando. **Delegación legislativa e incremento de atribuciones del ejecutivo**. Publicado por Dardo Pérez Guilhou, Atribuciones del Presidente Argentino, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina 1998, Págs. 455.

VILLEGAS, Hector Benavente, **Curso de finanzas públicas, derecho financiero y tributario**, 4ª ed.; (s.e.) Buenos Aires, 1987. Págs. 760.

## **Legislación**

**Constitución Política de la Republica de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente. 1986.



**Código de Salud.** Decreto 90-97 del Congreso de la República de Guatemala.

**Código de Trabajo.** Decreto 1441 del Congreso de la República de Guatemala.

**Código Tributario.** Decreto 6-91 del Congreso de la República de Guatemala.

**Declaración universal de derechos humanos.** Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. 1948.

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

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

**Ley de Educación Nacional.** Decreto Legislativo 12-91 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas.** Decreto 1448 del Congreso de la República de Guatemala

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

**Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.** Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.** Decreto 32-2005 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley del Servicio Civil.** Decreto 1748 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos.** Decreto 120-96 del Congreso de la República de la Guatemala.



**Ley Orgánica del Banco de Guatemala.** Decreto 16-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas.** Decreto 21-2002 del Congreso de la República de Guatemala

**Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.** Decreto 295 del Congreso de la República de Guatemala.

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

**Pacto Internacional Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Asamblea General de las Naciones Unidas. 1976.

**Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto.** Acuerdo Gubernativo 240-98 Palacio Nacional: Guatemala, 28 de abril de 1998. El Presidente de la República.

**Reglamento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.** Acuerdo Gubernativo 75- 2006 Palacio Nacional: Guatemala, 23 de febrero de 2006. El Presidente de la República.