



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO TRIBUTARIO**

**POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO EN MATERIA DE NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA EN GUATEMALA**

Lesly Desirée Villatoro Zeceña

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2018

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

DECANO:	Lic. Dimas Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V:	Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO:	Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO:	Lic. Dimas Gustavo Bonilla
DIRECTOR:	Dr. Ovidio David Parra Vela
VOCAL:	Dr. Nery Roberto Muñoz
VOCAL:	Dr. Hugo Roberto Jauregui
VOCAL:	MSc. Erwin Iván Romero Morales

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE:	Dr. Anibal Gonzalez Dubón
VOCAL:	MSc. Neri Arnoldo Méndez Cruz
SECRETARIO:	Dr. Billy René Méndez Dardón

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

Guatemala 19 de junio del 2018

Director
Dr. Ovidio David Parra Vela
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Dr. Parra Vela:

Según Acta del Consejo Académico de la reunión Ordinaria celebrada el 31 de mayo del 2017, en el Acta N°. 02-2017, Punto CUARTO, Inciso 4.4 y de la Acta N°. 13.2017, contenida en el Punto CATORCE, Inciso 14.10, se hace de su conocimiento que se ha guiado, elaborado, tutoriado y revisado el informe final de tesis titulado **POLITICA FISCAL DEL ESTADO EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN GUATEMALA** de la estudiante Licenciada **LESLY DESIRÉE VILLATORO ZECEÑA**, la cual se enmarca dentro de los contenidos teóricos metodológicos de la Maestría en Derecho Tributario cuyo proceso se realizó durante los meses de enero a junio del 2018.

Tomando como base el reglamento de tesis de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, este informe cumple con los requisitos establecidos en él, por lo tanto extendiendo el dictamen de aprobación para la Licenciada **LESLY DESIRÉE VILLATORO ZECEÑA** pueda continuar con el proceso de tesis.

Así mismo los criterios vertidos en la presente tesis son responsabilidad exclusiva del autor.

Atentamente;



Dr. OLMEDO AISAR VASQUEZ TOLEDO
Docente Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



MSc. DENNIS BILLY HERRERA ARITA
Docente Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Guatemala, 22 de octubre de 2018.

Dr. Ovidio David Parra Vela
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos gramaticales de la tesis:

**POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
EN GUATEMALA**

Esta tesis fue presentada por la Licda. Lesly Desirée Villatoro Zeceña, de la Maestría en Derecho Tributario de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que una vez realizadas las correcciones indicadas, la tesis puede imprimirse.

Atentamente,



Mildred Catalina Hernández Roldán
Colegiado 5456

Dra. Mildred C. Hernández Roldán
Revisora
Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 5456



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
Guatemala, 23 de octubre del dos mil dieciocho.-----

En vista de que la Licda. Lesly Desirée Villatoro Zecaña aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Tributario**, lo cual consta en el acta número 55-2018 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“POLÍTICA FISCAL DEL ESTADO EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN GUATEMALA”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Ovidio David Parra Vela
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



DEDICATORIA

AL PADRE CELESTIAL:

Por su infinita misericordia, quien nunca me abandona y me sostiene, fuente de paz, sabiduría y entendimiento.

A MIS PADRES:

Libertad Ileana Zeceña Villagrán y Javier Oswaldo Villatoro Morales, con todo mi amor, admiración y respeto; como muestra de gratitud a su apoyo y amor sin límites.

A MIS HIJOS:

Luis Javier y Cristina Desirée; por ser mi inspiración, mi impulso y razón para seguir adelante; con todo mi amor.

A MI ESPOSO

Por su amor, entrega, apoyo y motivación. Muchas gracias.

A MIS HERMANOS:

Con amor

A MI FAMILIA:

A mis abuelitos, tios, tias, primos y primas. Gracias por las muestras de cariño y apoyo.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS:

Gracias por su apoyo y cariño sincero. En especial a: Marilyn Lourdes Santizo Santos, Marta Susana Balladares Guevara, Benjamín Otilio López Maldonado y Byron Quiroz.

CON GRATITUD Y AMOR:

A LOS NIÑOS Y NIÑAS DEL

Con todo mi amor a cada uno de

HOGAR AMOR DE PATRICIA

Ustedes por ser el motivo principal que me inspiró a realizar este tema de tesis, de quienes he aprendido el amor más puro, inocente, desinteresado y sincero; su presencia en mi vida es el motor que me impulsa profesionalmente a continuar en la lucha constante por la defensa y servicio a la niñez guatemalteca.

**AL EQUIPO DE HOGAR DE
NIÑOS AMOR DE PATRICIA**

Por sus muestras de cariño y apoyo incondicional.

A MI MAESTRO:

Doctor Anibal González Dubón, con cariño, respeto y admiración. Gracias por instarme para concluir esta meta.

A MI ALMA MATER:

La Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, casa de estudios que me formó profesionalmente.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

LOS RECURSOS DEL ESTADO Y EL GASTO PÚBLICO	1
A. Los recursos del Estado	1
B. Clasificación de los recursos del Estado	5
1. Recursos ordinarios y extraordinarios	5
2. Recursos originarios y derivados	5
C. Recursos tributarios	6
1. Clasificación de los recursos tributarios	9
D. El gasto público	11
E. Clasificación del gasto público	15
F. Reparto del gasto público	16

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA FISCAL O TRIBUTARIA	24
A. Políticas públicas	24
B. Política fiscal o tributaria	27
C. Instrumentos de la política fiscal	34
D. Objeto de la política fiscal	37
E. Política fiscal en materia de niñez y adolescencia en Guatemala	38

CAPÍTULO III

INVERSIÓN EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN GUATEMALA	46
A. Inversión dirigida a la niñez	46
B. Definición de niñez y adolescencia	50
C. Situación de la niñez y adolescencia en Guatemala	51
D. Inversión social	55



E. Inversión en materia de niñez y adolescencia en Guatemala	64
F. Importancia de la inversión de los recursos del Estado en los niños, niñas y adolescentes	67

CAPÍTULO IV

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN GUATEMALA EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	69
A. Presupuesto público	69
1. Funciones del presupuesto público	72
2. Principios presupuestarios	73
3. Principios presupuestarios en Guatemala	76
4. Clases de presupuestos	78
5. Proceso presupuestario	79
B. Planificación presupuestaria	83
1. Contenido de la Ley de Presupuestos del Estado	84
2. Limitaciones o candados presupuestarios	84
C. Instituciones a cargo de la ejecución presupuestaria en materia de niñez y adolescencia	91
1. Acciones de las instituciones no gubernamentales	97
2. Instituciones especializadas de protección y abrigo temporal de niños, niñas, y adolescentes amenazados o violados en sus derechos	98
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFÍA.....	104

INTRODUCCIÓN



En Guatemala, el 52 % de la población está conformada por niños, niñas y adolescentes; quienes constituyen un gran segmento de la población que representa el futuro de nuestro país. Una de las obligaciones primordiales del Estado es garantizar los derechos humanos y, específicamente, promover el desarrollo integral de la niñez y adolescencia guatemalteca. Esto incluye la construcción de una sociedad más justa, equitativa, con oportunidades económicas, en donde se pueda educar a la niñez y adolescencia en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad e igualdad, para que como sujetos de derechos se les permita ser protagonistas de su propio desarrollo, para el fortalecimiento del Estado de derecho.

Para la satisfacción de las necesidades públicas absolutas, que es la razón de ser del Estado, se hace indispensable la creación de políticas fiscales y tributarias y la relación de estas con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ha tomado vital importancia en el marco de la crisis económica actual, tanto a nivel nacional como internacional. Esto ha provocado el interés emergente de tomar acciones públicas enfocadas a la protección de este segmento de la población con el objetivo de reducir la crisis de los presentes niños, niñas y adolescentes, ciudadanos del futuro.

La baja recaudación de los ingresos fiscales está poniendo en riesgo los recursos destinados a niñez y adolescencia, por lo que el análisis, y revisión inmediata de estas asignaciones, se hace indispensable. Aunado a ello, la falta de inversión pública en niñez y adolescencia, permite medir el presupuesto público de un Estado. Así como realizar un análisis comparativo en términos de esfuerzos fiscales a nivel regional e internacional, que es el punto focal de esta investigación, tanto en cuanto la misma sea capaz de crear oportunidades de inclusión social, en el presente, y económica en el futuro.

Debe considerarse de urgencia nacional la conformación de un equipo de trabajo entre la Secretaría de Planificación, Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, y el Ministerio de Finanzas Públicas, que en conjunto evalúen las políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia, ya que Guatemala, es el país a nivel



centroamericano, que menos invierte en los niños, niñas y adolescentes; según estudios realizados por el Instituto de Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

El problema se definió con relación a si el Estado de Guatemala, a pesar de esfuerzos realizados en material fiscal, y tributaria, continúa siendo deficiente, es incapaz de recaudar suficientes recursos para cumplir con las necesidades sociales, teniendo como efecto la reducción del gasto social, y por consiguiente, los indicadores sociales sitúan a Guatemala como los más rezagados de la región latinoamericana.

Las reformas tributarias han sido obsoletas y han originado confrontaciones entre el sector empresarial, y el organismo ejecutivo, que han motivado incluso la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

Una política fiscal adecuada debe permitir al Estado la promoción y producción nacional, propiciar la igualdad en la distribución del ingreso nacional, y atender la situación de los sectores más vulnerables, entre ellos la niñez guatemalteca que constituye el futuro del país.

Al respecto, el artículo 118 de la Constitución Política de la República, establece que es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Es decir, que la política fiscal constituye la herramienta de redistribución del ingreso, genera empleo, activa la inversión y satisface las necesidades sociales.

La hipótesis se formuló basada en relación con la falta de una política fiscal en materia de niñez y adolescencia, está generando vulneración de sus derechos y retroceso en el desarrollo económico del país.

Los objetivos se relacionan con el análisis de las políticas fiscales así como la inversión social y recursos que el Estado invierte en la niñez y adolescencia, las instituciones encargadas de la ejecución presupuestaria y las acciones para mejorar la situación actual de los niños, niñas y adolescentes, y determinar, si en Guatemala existen políticas fiscales definidas orientadas a invertir en los niños, niñas y adolescentes; con el objetivo a largo plazo de alcanzar el desarrollo del país y mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables.



En el primer capítulo, se desarrolla lo referente a los recursos del Estado y el gasto público; en el segundo, se refiere a las políticas públicas y política fiscal o tributaria; el capítulo tercero se enfoca a la inversión en materia de niñez y adolescencia en Guatemala; en el último se refiere a la ejecución del presupuesto público en Guatemala en materia de niñez y adolescencia.

Finalmente, se presentan las conclusiones y la bibliografía que se utilizó para el desarrollo de la investigación. Se pretende, con el presente trabajo, realizar un aporte al derecho presupuestario y administrativo.

CAPÍTULO I

LOS RECURSOS DEL ESTADO Y EL GASTO PÚBLICO



A. Los recursos del Estado

Los recursos públicos tienen como objetivo cumplir con los fines del Estado. En Guatemala, de conformidad con el artículo uno de la Constitución Política de la República, el fin supremo que persigue el Estado es el bien común, siendo el Estado una forma de organización social, con personalidad jurídica propia, que organiza a una población de seres humanos, establecidos en un territorio específico de quienes obtiene sus recursos, haciendo uso de su facultad coercitiva para alcanzar su fin supremo que es el bien común. El artículo dos constitucional consagra los deberes del Estado, que son garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral de la persona.

Por consiguiente, los recursos del Estado, son los ingresos que obtiene en forma coercitiva (tributos), voluntaria (donación, legado) que provienen de la economía de los particulares, y del uso de sus bienes, para satisfacer las necesidades colectivas a través de la prestación de los servicios públicos.

Para los economistas de la escuela clásica: “Los recursos públicos deben tener una finalidad fiscal que es servir única, y exclusivamente, como medios para satisfacer los gastos que el Estado debe realizar con el objetivo de cumplir con sus funciones” (Kaufmann y otros, 2017:p.164). Sin embargo, para la economía moderna, los recursos públicos además de satisfacer el gasto público, tiene una función extra fiscal que es la función intervencionista del Estado en las actividades desarrolladas en el país, esta concepción, dejó de tener auge a finales del siglo XVII, dado que muchos países prefirieron la menor injerencia posible del Estado en las actividades económicas de los mismos.

La historia de los recursos públicos a través de la recaudación de impuestos es tan antigua como la historia misma de la humanidad, ya que desde las primeras sociedades, los impuestos eran aplicados por los jefes y clases dominantes en forma de tributos que eran destinados a ceremonias. Uno de los antecedentes lo encontramos en

el Antiguo Testamento de las Sagradas Escrituras, cuando Israel no era más que un grupo nómada, los tributos que pagaban servían para sustentar el Tabernáculo, en especie, con bienes o dinero, conforme a las instrucciones de la Ley (Océano, Deuteronomio, 2003:14:22-29-18:1-5). En el Nuevo Testamento, se observa que los impuestos se pagaban al Imperio romano, que dominaba en esa época. Los representantes de Roma comercializaban el derecho de cobrar tasas en una región donde les pagaran mejor. Ese cobrador de impuestos, que compraba el cargo, recogía el dinero del pueblo, dándole la mayor parte al Imperio, luego, se quedaba con un porcentaje. Esa persona contrataba algunos recolectores de impuestos a quienes llamaban publicanos, que cubrían una determinada área. Era una práctica común que exigieran tributos bastante altos, engordando su ganancia original, y entregando la cantidad reglamentaria a Roma. Zaqueo, de Jericó, era uno de esos jefes de publicanos que confesó cuánto le robaba al pueblo y les restituyó cuatro veces más. Además de darle la mitad de su patrimonio a los pobres (Océano, Lucas, 2003:19:1-27). Juan el Bautista les advirtió a algunos recolectores sobre la ganancia, aconsejándoles que no recaudaran más de lo estipulado por las autoridades (Océano, Lucas, 2003:3:12-13).

Con el transcurso del tiempo los recursos públicos han evolucionado, sin embargo, desde tiempos remotos se hizo una diferencia entre patrimonio del Estado y el patrimonio de los particulares; un ejemplo claro se encuentra en la Biblia cuando Jesús es interrogado acerca de los impuestos y responde: "Dad, pues, a César lo que es de César, y a Dios lo que es de Dios" (Océano, Mateo, 2003:22, 15-22), mostrando una posición coherente, dejando claro que los impuestos deben ser pagados para la manutención de Estado, hasta la actualidad, a pesar de que los gobiernos lo devuelvan o no al pueblo en forma de beneficios o servicios públicos y de la satisfacción de sus necesidades básicas.

Villegas (2002), afirma que: "Los griegos conocían una especie de impuesto progresivo sobre la renta y que los egipcios tenían gravámenes sobre los consumos y los réditos. En el caso de Roma, han existido diversas categorías de tributos, específicamente, en el imperio de Julio Cesar, que han servido de modelo en la actualidad. Durante la Edad



Media, se confundió el patrimonio del Estado con el del soberano, los tributos no se consideraban importantes sino fueron considerados fuentes excepcionales de ingresos, en su lugar, se desarrolló un sistema de regalías, que eran contribuciones que se pagaban al soberano por concesiones generales o especiales que aquel hacía los señores feudales” (p.50).

A su vez se difundieron las tasas que los súbditos debían pagar a los señores feudales por determinados servicios que prestaban estos; la concepción del impuesto en esta época tenía su base en: “La soberanía absoluta del rey, que lo convirtió en un sistema arbitrario y autoritario que prevaleció durante los siglos XVI y XVIII” (p.22).

Después de la Revolución francesa, surgieron ideas liberales en contra de la arbitrariedad y autoritarismo, con ánimo de modificar a un sistema justo, considerando los recursos como el precio que los ciudadanos pagan por los servicios que el Estado presta, convirtiéndolo en proveedor de servicios, sin embargo, con el transcurso del tiempo el Estado demostró ser un mal administrador ocasionando pérdidas, por lo que se estableció que la mayor fuente de los recursos debían ser los tributos.

En el caso de Guatemala: “Existen evidencias arqueológicas que indican que la civilización maya se organizó de tal forma que obtenían ingresos a través de la tributación que en su mayoría eran en especie, posteriormente, con la conquista y colonización se implantó un nuevo orden político, económico y social fundamentado en la explotación de la fuerza de trabajo indígena, y colocó al tributo como la base fundamental de la economía, y la hacienda pública, que dio origen a un sistema tributario discriminatorio; producto de la estructura del poder colonial” (SAT, 2009:p.19).

En esta época es cuando surgen los antecedentes del Tesoro Nacional, ya que: “Se instituyeron las finanzas públicas con el nombre de Diputación Provincial, como en ente encargado de la recaudación, y del erario público, posteriormente el 07 de octubre de 1825, se crea la Dirección General de Hacienda, dos años más tarde se le denomina a Secretaría de Hacienda y Crédito, es hasta en 1945 que se eleva a nivel de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en 1971, se crea lo que a la fecha conocemos como Ministerio de Finanzas Públicas, ente encargado de la formulación de la política fiscal y

financiera a corto, mediano y largo plazo, con base a la política económica y social del Gobierno” (SAT, 2009:p.47).

La historia tributaria de los últimos años en Guatemala ha sido un constante conflicto de intereses entre el Estado y la iniciativa privada, que se resiste a cualquier reforma al régimen tributario, ni siquiera los gobiernos militares lograron aumentar la carga tributaria. Fue hasta en la década de los ochenta con los ingresos aplicados al comercio exterior (aranceles de importación y exportación) que finalmente cedieron al impuesto sobre el valor agregado IVA, los impuestos a las exportaciones desaparecieron, y se redujo la tributación directa.

Según la Superintendencia de Administración Tributaria, en el informe denominado La Historia de la Tributación de Guatemala:

En 1998, con el objetivo de aumentar la carga tributaria y cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, se aprobó la ley que crea la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) como una entidad estatal descentralizada, que goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa; así como personalidad jurídica, patrimonio y maneja sus propios recursos propios, entre otras, tiene funciones de recaudación, control y fiscalización de los tributos; gradualmente se obtuvo un aumento de la carga tributaria, sin embargo, no se logró alcanzar con la meta de recaudación establecida en los Acuerdos de Paz. Fue hasta el año 2006 que se recuperó levemente la carga tributaria, lográndose la consolidación del IVA como fuente de ingresos más importante, y con la aprobación de la ley “anti-evasión”, por medio del sistema de retenciones, fortaleció la recaudación del IVA e indirectamente del impuesto sobre la renta (SAT, 2009:p.13).

Las características de los recursos públicos son:

- a) Carácter económico: El traslado de cantidades dinerarias del patrimonio de los particulares al Estado.
- b) Coactivo: El Estado en el uso de su facultad coercitiva, exige de los particulares el pago de impuestos y tributos, que no es más que el poder tributario.
- c) Legalidad: Consiste en una obligación previamente establecida en la norma jurídica tributaria.



- d) Su fin es la realización del bien común y el bienestar general: Responde a un interés público que es satisfacer las necesidades colectivas.



B. Clasificación de los recursos del Estado

El Estado se agencia de sus distintas fuentes de ingresos para llevar a cabo sus fines que no solo se limitan a cubrir los gastos públicos, tal y como lo sustentan las finanzas modernas, sino a intervenir en la actividad social y económica del país. De esta forma, los ingresos se clasifican tradicionalmente en recursos originarios y derivados, y según Guilianni Fonrouge, “en ordinarios y extraordinarios” (1997:74).

1. Recursos ordinarios y extraordinarios

Villegas (2016), refiere que: “Son ingresos ordinarios los que se forman regular y continuamente para ser destinados a cubrir el presupuesto financiero normal, que son específicamente para cubrir el gasto público.

Los ingresos extraordinarios son los que se tienen carácter esporádico, siendo provocados por necesidades excepcionales, que se provee mediante empréstitos públicos” (p.43).

Esta clasificación es de suma importancia para la teoría clásica, ya que aducen una relación entre los ingresos y gastos, de tal manera, que los gastos ordinarios debían ser cubiertos con los ingresos ordinarios, y los gastos extraordinarios, debían ser cubiertos con los ingresos extraordinarios.

Al respecto, la Constitución Política de la República en el artículo 240 establece que: “Toda ley que implique inversiones y gastos del Estado, debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos”.

2. Recursos originarios y derivados

Según Morsetti, citado por Lasswell, Dror y Garson (2009), son recursos originarios: “Los que las entidades públicas obtienen de fuentes propias de riqueza o patrimonio, sea que posean un patrimonio fructífero, o que ejerzan una industria o un comercio” (p.44). Por ejemplo:

- a) “Explotación directa de inmuebles del Estado, por arrendamiento.



- b) Venta de bienes inmuebles del Estado.
- c) Explotación directa de bosques o concesión a particulares.
- d) Producto de empresas del Estado, minería, industria, comercio, transporte marítimo, aéreo, terrestre, entidades bancarias o financieras.
- e) Explotación de juegos, loterías, hipódromos.
- f) Explotación del patrimonio artístico o turismo, venta de entrada de acceso a parques nacionales, volcanes o grutas.
- g) Frutos de empresas de capital mixto (público y privado)” (Lasswell, Dror y Garson, 2009:p.45).

Son recursos derivados los que las entidades públicas obtienen mediante contribuciones provenientes de las economías de los individuos pertenecientes al sector privado. En estos se incluyen los impuestos, tasas, contribuciones, contribuciones especiales, y por mejoras, y los que provienen de créditos públicos que son préstamos de particulares al Estado; ya que crean impuestos para cubrir el pago de amortizaciones y los intereses.

C. Recursos tributarios

Son recursos derivados que el Estado obtiene, mediante el ejercicio de su poder de imperio o por creación de normas jurídicas tributarias, que crean una relación jurídico tributaria, entre los obligados tributarios, personas físicas capaces del derecho e incapaces según los alcances de la norma tributaria y las entidades jurídicas del derecho y todo otro sujeto que posea condiciones de imposición, en la forma que lo establezcan las leyes tributarias específicas.

Como se puede observar, la característica común de los recursos tributarios en su obligatoriedad, por imperio de la ley, siendo esta fuente de las obligaciones tributarias dentro del marco de las facultades y de los límites que establezcan las Constituciones.

Los recursos tributarios nacen del poder del Estado, pero llevan implícito las limitaciones que la Constitución crea al ejercicio de dicho poder, y las garantías que ella establece para todos los habitantes del país, tal y como lo establecen el artículo 239 y el 243 de la Constitución Política de la República.



El poder tributario, inmerso en los artículos en que se fundamenta el sistema impositivo guatemalteco, consiste en: “El poder que tiene el Estado de dictar normas a efecto de crear unilateralmente tributos y establecer deberes formales, cuyo pago y cumplimiento será exigido a las personas a él sometidas, según la competencia espacial estatal atribuida. Comprende, también, el poder de eximir y de conferir beneficios tributarios, así como el poder tipificar ilícitos tributarios y regular las sanciones respectivas” (García, 1975:p.225).

El artículo 239 contiene taxativamente el poder de imperio o potestad tributaria cuando establece la exclusividad absoluta al Congreso de la República, de decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad, y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente, las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;
- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias.

Y declara como nulas *ipso jure* las disposiciones, jerárquicamente, inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo, y establecer los procedimientos, que faciliten su recaudación.

Este artículo contiene uno de los principios básicos que inspiraran al Derecho Tributario, (conjunto de normas y principios que regulan los tributos); que es el de Legalidad y Reserva de Ley, *nulum tributum sine lege* que significa: no hay tributo que no esté debidamente regulado en la ley.

Los principios constitucionales que rigen el sistema de tributario, contenidos en el artículo 243, son:



- a) Principio de capacidad de pago: Consiste en la garantía constitucional otorgada a favor de los contribuyentes que les permite pagar los tributos que sean acordes y proporcionales a lo que económicamente pueden pagar.
- b) Principio de justicia y equidad tributaria: Recoge la justicia y la equidad, valores que deben prevalecer en el sistema tributario, que permita que aquellos que perciban más, paguen más, y los que no generen o tengan; estén exentos o paguen acorde a lo que pueden pagar.
- c) Principio de igualdad: Ser tratados por igual, respetando las circunstancias individuales en cada caso.
- d) Principio de proporcionalidad: Que el monto de los tributos a pagar esté íntimamente relacionado con la capacidad de pago de los contribuyentes y sea acorde a su riqueza, es decir, que a quien posee más se le exija más.
- e) Principio de doble tributación: La doble tributación se encuentra prohibida taxativamente en la Constitución Política de la República, y existe cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario, y por el mismo evento o período de imposición. Artículo 243.
- f) Principio de no confiscación: Este principio hace referencia a que el Estado no puede disponer o despojar del patrimonio del contribuyente o su propiedad con el objetivo de hacer efectivo el pago de los tributos.

El artículo 243 constitucional recoge en su mayoría los principios anteriores, cuando establece: que el sistema tributario debe ser justo y equitativo. También establece que, para el efecto, las leyes tributarias, estas serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Recoge la prohibición que los tributos sean confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Define cuando existe doble o múltiple tributación, con el condicionante: si un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición.

Y por último, establece que los casos de doble o múltiple tributación, al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente para no dañar al fisco.



En este sentido, la Corte de Constitucionalidad (2003), al analizar el artículo anterior, señala que: “Dicho principio de capacidad de pago, es uno de los elementos inherentes a un tributo equitativo y justo, como los que deben integrar al sistema impositivo guatemalteco, y la igualdad consiste en dar igual tratamiento impositivo a los contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias o condiciones. Es universalmente aceptado por la doctrina tributaria que el principio de igualdad no priva ni restringe la facultad del Estado para que, en ejercicio de su poder de imperio, establezca categorías de contribuyentes afectándolos con diferentes tributos o grave determinadas actividades mientras exime otras, siempre que tales distinciones tengan una base razonable y respondan a una finalidad económica o social del Estado...La garantía de igualdad tributaria, en realidad lo que establece es que las leyes deben tratar de igual manera, los iguales en iguales circunstancias” (p.63).

El Código Tributario guatemalteco, en el artículo 11, define el impuesto como: “el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente”, al respecto el doctor Alveño Ovando (2015), define: “El impuesto como el tributo que el Estado está facultado para cobrar a los contribuyentes, en virtud de una ley, sin quedar obligado a contraprestación alguna respecto del sujeto pasivo” (p.186).

Como puede observarse, el tributo es el impuesto que se concreta mediante el pago de cantidades dinerarias, que el Estado obtiene de los contribuyentes, para agenciarse de recursos, para el cumplimiento de sus fines, siendo sus características específicas:

- a) Son creados en virtud de una ley.
- b) Son de carácter general.
- c) El Estado no está obligado a realizar alguna contraprestación a cambio de la obligación tributaria.

1. Clasificación de los recursos tributarios

- a) Impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos gravan la riqueza, la renta, el patrimonio de una persona mientras que los indirectos gravan el uso de la riqueza, el consumo y transmisiones. Los impuestos directos a su vez se dividen en reales y



personales, los personales son los que recaen en la capacidad de pago del sujeto pasivo. Los impuestos indirectos se dividen en impuestos sobre los actos e impuestos sobre el consumo, en los primeros se gravan los actos, como por ejemplo, una compra venta, un contrato de arrendamiento, mientras que los del consumo se refieren al momento en que se pagan y consumen los bienes o servicios.

- b) Ordinarios y extraordinarios. Se refiere a la periodicidad de los impuestos, los ordinarios son los que pagan con periodicidad regular, mientras que los extraordinarios surgen de situaciones imprevistas o excepcionales para cubrir gastos públicos extraordinarios.
- c) Personales o subjetivos y reales u objetivos. Los personales procuran determinar la capacidad de pago de los contribuyentes, mientras que los reales, gravan situaciones objetivas de la riqueza sin considerar las circunstancias personales del sujeto pasivo. No es el caso de Guatemala, dado al principio constitucional de igualdad y justicia.
- d) Fijos, proporcionales, progresivos y regresivos. Son fijos los que establecen cantidades invariables, proporcionales aquellos que contienen una base imponible gradual dependiendo las circunstancias contenidas en la ley, progresivos los que aumentan paulatinamente y regresivos los que disminuyen gradualmente según las circunstancias.
- e) En moneda y en especie. En Guatemala, los impuestos son pagados en dinero. Antiguamente, como ya se mencionó eran permitidas las ofrendas en especie, sin embargo, en la actualidad son los tributos son conceptualizados por el Código Tributario guatemalteco, exclusivamente en dinero, cuando establece en el artículo nueve; los tributos son prestaciones comúnmente en dinero que el Estado exige en ejercicio de su poder tributario, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

A su vez este artículo, realiza una clasificación de los tributos en impuestos, arbitrios, contribuciones especiales y contribuciones por mejoras.



El impuesto al tenor de lo que establece el artículo 11, del Código Tributario, es el tributo que tiene como hecho generador, una actividad estatal general no relacionada concretamente con el contribuyente.

El arbitrio es el impuesto decretado por ley a favor de una o varias municipalidades.

La contribución especial es el tributo que tiene como determinante el hecho generador, beneficios directos para el contribuyente, derivados de la realización de obras públicas o servicios estatales, a diferencia de las contribuciones especiales por mejoras que son las creadas para costear obras públicas que producen una plusvalía inmobiliaria.

D. El gasto público

Villegas (2002) define los gastos públicos: “Las erogaciones dinerarias que realiza el Estado en virtud de ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas” (p.31). El impacto del gasto público en la economía nacional es importante, ya que causa efectos positivos o negativos en el país. Es importante mencionar que de la adecuada estructuración del gasto público depende la economía y los fines que persigue el gobierno, dependerá de la ideología del gobierno de turno; así como de la influencia de países cooperantes ya que de esta forma darán prioridad a las necesidades sociales que consideren públicas y el grado de urgencia de cada una, así como la posibilidad de satisfacerlas.

El régimen económico y social de la República de Guatemala se fundamenta en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, que a su vez, se basa en principios de justicia social cuando establece que es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales, y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

A través del gasto público, el Estado administra justicia, crea fuentes de empleo, desarrolla actividades económicas, crea la infraestructura productiva del país, proporciona servicios públicos como salud, educación, seguridad, y en general, satisface las necesidades de la población siempre razonables, y proporcionalmente, a los recursos obtenidos. Según Villegas (2002): “Para las concepciones modernas, el



Estado es un redistribuidor de riqueza, no así un consumidor. Es decir, que el gasto público equivale a lo que recaudó mediante el recurso público” (p.34).

De conformidad con el artículo 13 de la Ley Orgánica del Presupuesto, la naturaleza y destino de los egresos, regula que los grupos de gastos contenidos en los presupuestos de egresos del Estado, expresan la especie o naturaleza de los bienes y servicios que se adquieren, así como la finalidad de las transferencias y otras aplicaciones financieras. Asimismo, que no habrá grupo de gasto que no esté representado por una cifra numérica. Los montos asignados en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado no obligan a la realización de los gastos correspondientes, estos deben efectuarse en la medida en que se van cumpliendo los objetivos y las metas programadas.

En los Estados de derecho, al igual que en lo relativo a la recaudación de recursos públicos y tributarios, rige el principio de legalidad en cuanto al gasto, es decir, que no hay gasto público sin una norma jurídica que lo autorice.

Los gastos públicos son una indicación clara de la actividad de cada gobierno. El hecho que cada gasto se destine a determinada finalidad pone de manifiesto la tendencia en la atención de las prioridades de un país, por lo que se realizan para satisfacer necesidades públicas, de forma directa o indirecta, y las necesidades públicas se encuentran plasmadas previamente en el presupuesto.

Villegas (2002) afirma que: “El concepto de gasto público ha evolucionado notablemente, debido a los fines que el Estado persigue, es así que para los hacendistas clásicos el Estado, es un consumidor de bienes, por lo que los gastos públicos constituyen una absorción de una parte de esos bienes que están a disposición del país, mientras que para los concepciones modernos, el Estado no es únicamente un consumidor, sino un redistribuidor de los recursos previamente recaudados; expandiendo la riqueza sobre la economía nacional”. (p.34).

Las características del gasto público son:

- a) Son erogaciones dinerarias: Al igual que los recursos que se recaudan, los gastos públicos son erogados en moneda de curso legal, en dinero.



- b) Son efectuadas por el Estado: Son erogados, por el tesoro público distribuidos por el Ministerio de Finanzas Públicas en el caso de Guatemala a los organismos del Estado, así como a entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas para la respectiva distribución y ejecución.
- c) En virtud de una ley: Se refiere al principio de legalidad, que todo gasto público está debidamente regulado en las normas jurídicas específicas como ya se señaló anteriormente. Al respecto el artículo 240 de la Constitución Política de la República establece: "Toda ley que implique inversiones y gastos del Estado, debe indicar la fuente de donde se tomarán los fondos destinados a cubrirlos".
- d) Control del adecuado empleo de los gastos: En el caso de Guatemala, a cargo de la Contraloría General de Cuentas, el gasto debe estar previamente establecido en el presupuesto, para que posteriormente, la entidad a cargo lo ejecute, y en determinado momento, sea la Contraloría General de Cuentas, el ente encargado de su fiscalización y uso adecuado.
- e) Para cumplir un fin, que es satisfacer necesidades públicas: El gasto público debe ser acorde al cumplimiento de los fines de interés público del Estado.

De conformidad con el economista Harold Somers (1967:p.76) y Eckstein (1965:p.134) los principios del gasto público son los siguientes:

- a) Gasto mínimo: El Estado debe ser cauteloso con los recursos, y gastar lo menos posible sin que ello implique desatender la satisfacción de las necesidades colectivas. En este sentido, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece límites de los egresos y su destino, al regular: "Los créditos contenidos en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarios. No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles ni créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta de la prevista".
- b) Mínima interferencia del sector privado: El Estado puede efectuar gastos destinados a programas de obras públicas sin que ello implique competir con la economía privada, sino incentivar la actividad de los particulares sin intervenir en ella.



- c) Máximo beneficio: El Estado debe aprovechar las situaciones adversas que le permitan obtener un beneficio, así como utilizar herramientas como la planificación e invertir en actividades en las cuales perciba un beneficio.
- d) Capacidad económica: Al igual que el principio constitucional de Derecho Tributario, aplicable a los contribuyentes, este principio aplicado al gasto público se interpreta que el Estado no debe gastar más de los recursos obtenidos, ya que de lo contrario se aumentaría la presión tributaria para los contribuyentes, ya que el gasto fiscal es una herramienta de política pública por medio de la cual los gobiernos contribuyen al desarrollo sostenible.

El hecho que el Estado es quien decide qué gastos deben realizarse, según la política del gobierno de turno aumenta la importancia de observar estos principios que incluso deberían estar plasmados en la Constitución Política de la República para garantizar su observancia, con el fin de que los gastos sean asignados, específicamente, para satisfacer las necesidades sociales, conforme criterios de economía, eficiencia y eficacia en su ejecución y control para garantizar los derechos de los ciudadanos. Al respecto, el artículo 17 de la Ley Orgánica del Presupuesto, establece que el control de los presupuestos del sector público corresponde al Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas Públicas, con excepción de la Municipalidades y de 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 el caso.

Tanto la actividad estatal de recaudar los impuestos como la forma cómo se canalizan hacia el gasto público, son una expresión del poder del Estado y de los gobiernos de turno para apropiarse de los recursos públicos, y decidir cómo distribuir los mismos, de tal manera que los ciudadanos cada vez están más atentos a observar cómo el Estado transfiere estos recursos a las entidades centralizadas y descentralizadas; de hecho algunos ciudadanos se organizan precisamente para ejercer un mayor control y presión para que los recursos sean utilizados de manera apropiada.

Este interés de los ciudadanos en ejercer un mayor control en verificar cómo se canaliza el gasto público ha aumentado debido a los recientes escándalos de



corrupción en Guatemala, que amenazan la estabilidad política y económica del país, y lo más grave que afecta nuestro desarrollo económico.

Para evaluar la apropiada gestión del gasto público, se debe observar si se cumple con los tres objetivos, los cuales son:

- Si se logra la estabilidad económica del país.
- Si se alcanza una adecuada distribución social de los recursos.
- Si se promueven la eficiencia, eficacia y transparencia en la ejecución del gasto público.

Estos objetivos no deben actuar de forma independiente, sino estrechamente conectados, unos de los otros, de manera que los objetivos no podrían funcionar de manera independiente de los otros.

E. Clasificación del gasto público

Existen diversos criterios para clasificar los gastos públicos, Héctor B. Villegas (2002) divide los gastos en:

- “En especie y en moneda, según el instrumento de pago con que han sido efectuados.
- Internos o externos, según el lugar en que se han efectuado, dentro o fuera del territorio nacional.
- Personales y reales, cuando se emplean para adquisición de bienes.
- Ordinarios y extraordinarios, cuando se trata de situaciones previstas o excepcionales” (p.41).

Desde el punto de vista macroeconómico, el gasto público, se clasifica:

- a) Gastos corrientes o de consumo: El gasto corriente se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el Estado durante el ejercicio fiscal sin incrementar su patrimonio. Este tipo de gasto incluye las erogaciones necesarias para que las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas del gobierno proporcionen servicios públicos de salud, educación, seguridad, agua potable y alcantarillado, entre otros, así como para cubrir el pago de las pensiones y los subsidios destinados a elevar el bienestar de la población de menores ingresos. Se incluyen aquí también



los subsidios para los programas de desarrollo social, la compra de medicamentos y los salarios de maestros, médicos, enfermeras, policías y personal militar.

- b) Gastos de capital: Son erogaciones que incrementan el patrimonio del Estado e incluye el gasto de inversión que realizan las dependencias y entidades de la administración pública.
- c) Gastos de transferencia: Son denominados indirectos, y son aquellas erogaciones que no corresponden a una prestación directa, sino que se refiere a transferencias monetarias a instituciones públicas o privadas como por ejemplo las aportaciones y los subsidios.

Las clasificaciones modernas clasifican los gastos públicos según los siguientes criterios:

- a) Criterio administrativo: Los gastos se agrupan de acuerdo a las entidades u órganos que ejecutan las erogaciones y su destino, basado en la estructura administrativa del Estado y acorde al marco jurídico que lo regula.
- b) Criterio económico: A su vez se subdividen en gastos de funcionamiento denominados gastos operativos y gastos de inversión o de capital. Los primeros destinados a la prestación de servicios públicos y funcionamiento propio del Estado, y los de inversión como ya se anotó anteriormente, los que incrementan el patrimonio del Estado.

F. Reparto del gasto público

El gasto público tiene un papel trascendental en la distribución de los recursos públicos que se alimentan, a su vez, por los impuestos que son pagados por los contribuyentes, sujetos pasivos de la relación jurídica tributaria, como ya se señaló, atendiendo a su capacidad de pago y apegado a las garantías constitucionales que rigen el sistema tributario guatemalteco.

La calidad del gasto público conlleva el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, con los objetivos de elevar el potencial de crecimiento de la economía y, en el caso particular de Guatemala, de asegurar la equidad distributiva. La medición de la calidad del reparto del gasto público debe incorporar los factores que inciden en el logro de los



objetivos macroeconómicos y de política fiscal. La eficiencia y eficacia del gasto público, a mediano y largo plazo requiere, en conjunto con una buena política fiscal, una revisión de los procesos, sistemas y procedimientos implementados en las instituciones y entidades estatales que materializan ese gasto en las políticas, y programas públicos, que como resultado se materializa en los bienes y servicios que se ponen a disposición de los usuarios para el logro de los objetivos y fines.

En cuanto a servicios públicos, el gasto público, también tiene un efecto redistributivo importante, esto se puede observar de mejor manera en países desarrollados de altos ingresos, donde los servicios públicos son más completos. El mismo efecto es también importante en los países en vías de desarrollo, donde la provisión directa de los servicios públicos es la más importante por los beneficios de la seguridad social que proveen a los contribuyentes.

El gasto público constituye una cimiento de las bases para el desarrollo de un país, ya que es imprescindible para financiar la infraestructura, incluyendo carreteras, servicios de agua potable y transporte público. A medida que las personas tienen acceso a carreteras, electricidad y telecomunicaciones, mayores son las probabilidades de para generar más ingresos. Siendo el Estado el proveedor de los servicios de salud y educación, indispensables para la satisfacción de necesidades básicas, especialmente, para aquellos que no pueden pagar servicios privados; entre otras consecuencias, el gasto público genera empleo tanto para el sector público como privado.

Pareciera que para combatir el déficit es necesario reducir el gasto público y de esta forma se superaría la crisis financiera, económica del Estado y del país, sin embargo, la historia económica demuestra lo contrario ya que en los últimos 150 años, y más aún, a mediados del siglo XIX, el crecimiento económico ha estado relacionado con el aumento del gasto público. En países desarrollados con alto flujo de ingresos, la recaudación tributaria y el gasto público como proporción de Producto Interno Bruto (PIB) alcanzó su máximo nivel durante las dos guerras mundiales del siglo XX, pero el nivel del gasto del Estado y de la tributación permaneció alto y siguió aumentando otra vez después de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1990; por lo tanto, el aumento del gasto público no representa un obstáculo que impide el crecimiento



económico, al contrario, es parte esencial del crecimiento y desarrollo económico en todos los países.

Por otro lado, la función social del gasto público es fundamental para el desarrollo social y humano de las personas, ya que si gozan de buena salud, educación y seguridad, podrían explotar su potencial y serían agentes de cambio, que es fundamental en el desarrollo social, tal como lo plantea Amartya Sen (2016), filósofo y economista de la India, ganador del Premio Nobel en Ciencias Económicas, fomenta la igualdad, de hecho: “El libro “The Spirit Level”, usado a nivel internacional, para demostrar que una distribución más igualitaria de los ingresos produce mejor calidad de vida para todos, mayormente en las generaciones jóvenes, y especialmente en los niños y niñas, ya que reduciría la mortalidad infantil, la desnutrición, habrían menos personas delinquiendo” (p.142).

Atendiendo a la teoría del capital humano, una fuerza de trabajo en el pleno goce de salud, física y mental así como una buena educación es más productiva, por lo que programas de redistribución del gasto público a estos rubros contribuyen también para mejorar la calidad de la fuerza laboral, y por consiguiente, el crecimiento de la economía y desarrollo del país.

La buena distribución de los recursos públicos aumenta la demanda del consumidor, debido a que las personas más pobres gastan una proporción mucho mayor de sus ingresos, de manera que, al redistribuir los ingresos de los ricos para entregarlos a los pobres, por medio de un sistema de beneficios (salud, educación, seguridad, entre otros); de esta forma se estaría estimulando el crecimiento económico.

Al igual como las familias hacen un presupuesto para organizar sus gastos futuros, los gobiernos toman las decisiones respecto de cómo ejecutar el gasto público, esto a través de un presupuesto anual que establece las asignaciones a cada rubro, así como el monto total del gasto, y que identifica con qué recursos van a cubrirse esos gastos.

En el proceso presupuestario, se involucran el organismo ejecutivo y el organismo legislativo, ya que corresponde al Congreso de la República la preparación y aprobación para cada ejercicio fiscal, del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el cual incluye la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de



los gastos e inversiones por realizar. El poder legislativo aprueba entonces el presupuesto con o sin modificaciones. El Ejecutivo tiene la responsabilidad principal de la implementación del presupuesto una vez que se aprueba, y la Contraloría General de Cuentas como ente fiscalizador de que los recursos se han destinado a los usos previstos. En la práctica, los resultados del proceso presupuestal, no son siempre los previstos. Diversos gastos que no se ejecutan, o bien no están acorde a los presupuestos planeados, debido a deficiencias técnicas en la formulación del presupuesto, por gastos imprevistos o no contemplados, o bien, porque los recursos no sean suficientes, o puede ser que simplemente los funcionarios y empleados públicos no tienen la capacidad de ejecutarlos.

En el año 2014, el Banco Mundial, rindió un informe basado en el World Economic Outlook, y clasificó a Guatemala como el peor del mundo en relación al gasto público y recaudación fiscal y cerca del último lugar en inversión pública; a la fecha las condiciones no han mejorado; así lo refleja Lorena Álvarez (2017), que deja entrever que: “El Gobierno central gasta Q.26.4 millardos destinados al pago de recurso humano, es decir en funcionamiento del propio Estado, lo cual se traduce a los escasos recursos restantes y falta de atención a los servicios sociales básicos de la población.

El gasto de inversión tiene un presupuesto de Q14.3 millardos y hasta septiembre la ejecución sumó Q7.5 millardos, el 52.4 por ciento. El servicio de la deuda consume Q11.8 millardos del presupuesto y ese periodo reportó el 66 por ciento de ejecución con Q7.8 millardos” (p.10).

Además, expone que: “Por asignaciones, el gasto en recurso humano es el de mayor peso en el presupuesto, le sigue el monto total de inversión que incluye las transferencias de capital y las inversiones físicas y financieras, y el tercer rubro es el servicio de la deuda” (Álvarez, 2017:p.10). Según la información que se publica en el sitio de Transparencia del Ministerio de Finanzas -Minfin-, citado por Álvarez (2017), indica que: “La ejecución que reportan más de 80 empresas autónomas y descentralizadas es del 52.3 por ciento hasta la segunda semana de noviembre. El presupuesto vigente para el año 2018 es de Q32.5 millardos y suma las asignaciones de entidades como:



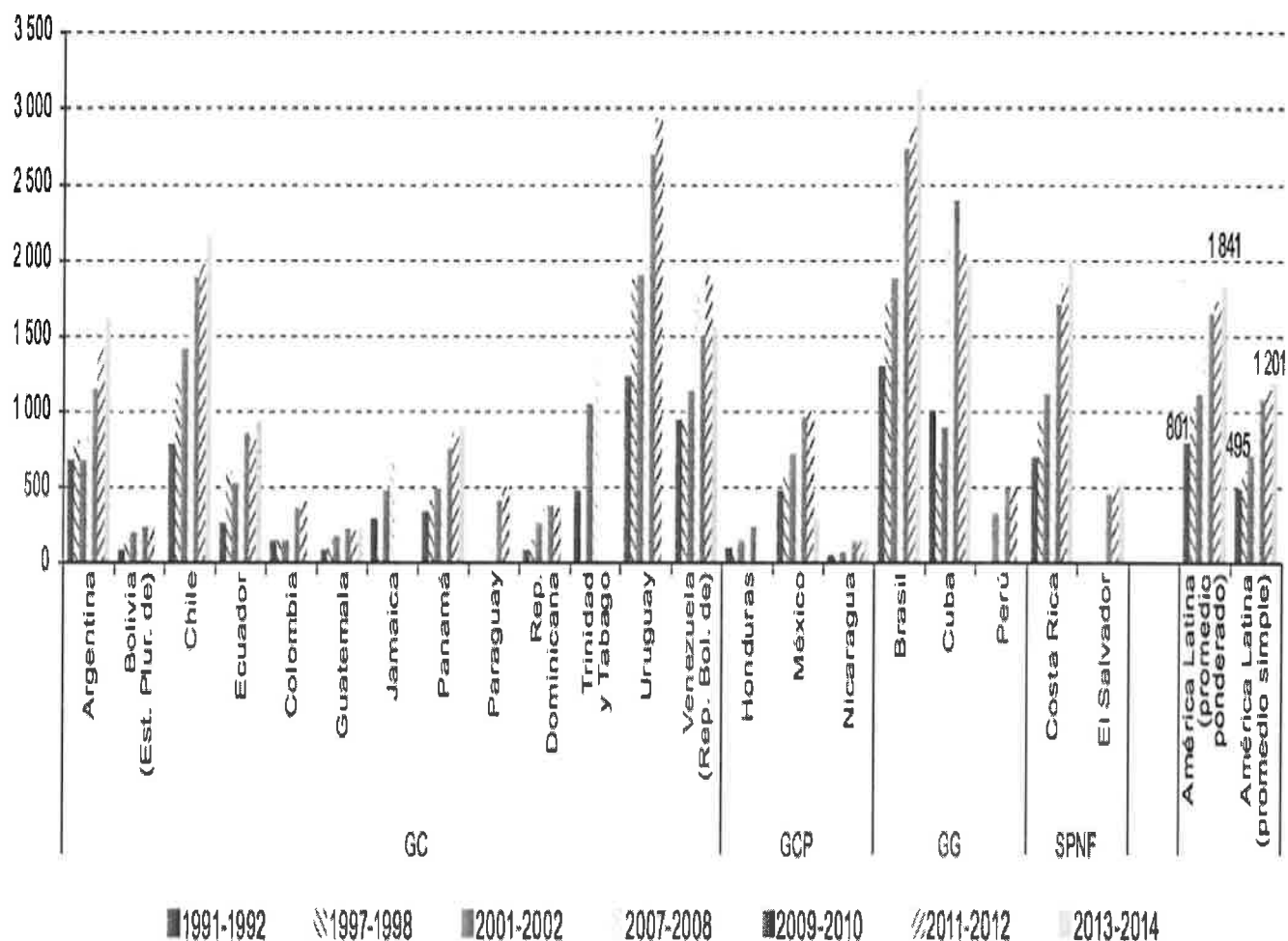
- Instituto Nacional de Electrificación (INE)
- Organismo Judicial (OJ),
- Registro de Información Catastral (RIC)
- federaciones deportivas
- Congreso de la República
- Consejo Económico y Social de Guatemala (CES)
- Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Anadie)” (p.11).

Según la misma publicación, el Gobierno central gasta Q.26.4 millardos en recurso humano: “La ejecución se complementa con pagos por el servicio de energía eléctrica, telefonía, viáticos, transporte de personas, arrendamiento de oficina y equipo. Además, ha erogado Q325 mil en estudios y proyectos de factibilidad y Q305 mil en servicios jurídicos. En el caso del Consejo Económico y Social de Guatemala, le fue asignado inicialmente Q3.7 millardos, el presupuesto se ha incrementado y según se registra el 91 por ciento de ejecución de Q5.2 millones de techo de gasto vigente. Cerca de Q3 millones corresponde a pagos de personal por contrato y dietas, los otros rubros en los que se reporta gasto son para el pago de arrendamiento, energía eléctrica, protocolo, viáticos, transporte y divulgación” (Álvarez, 2017:p.11).

La siguiente gráfica refleja el gasto social per cápita, la cantidad de dinero que cada país gasta por ciudadano en programas sociales.

América Latina y el Caribe (21 países): evolución del gasto público social per cápita anual, 1991-1992 a 2013-2014^a

(En dólares de 2010)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

^a GC: gobierno central; GCP: gobierno central presupuestario; GG: gobierno general; SPNF: sector público no financiero (la cobertura en Costa Rica corresponde al sector público total).

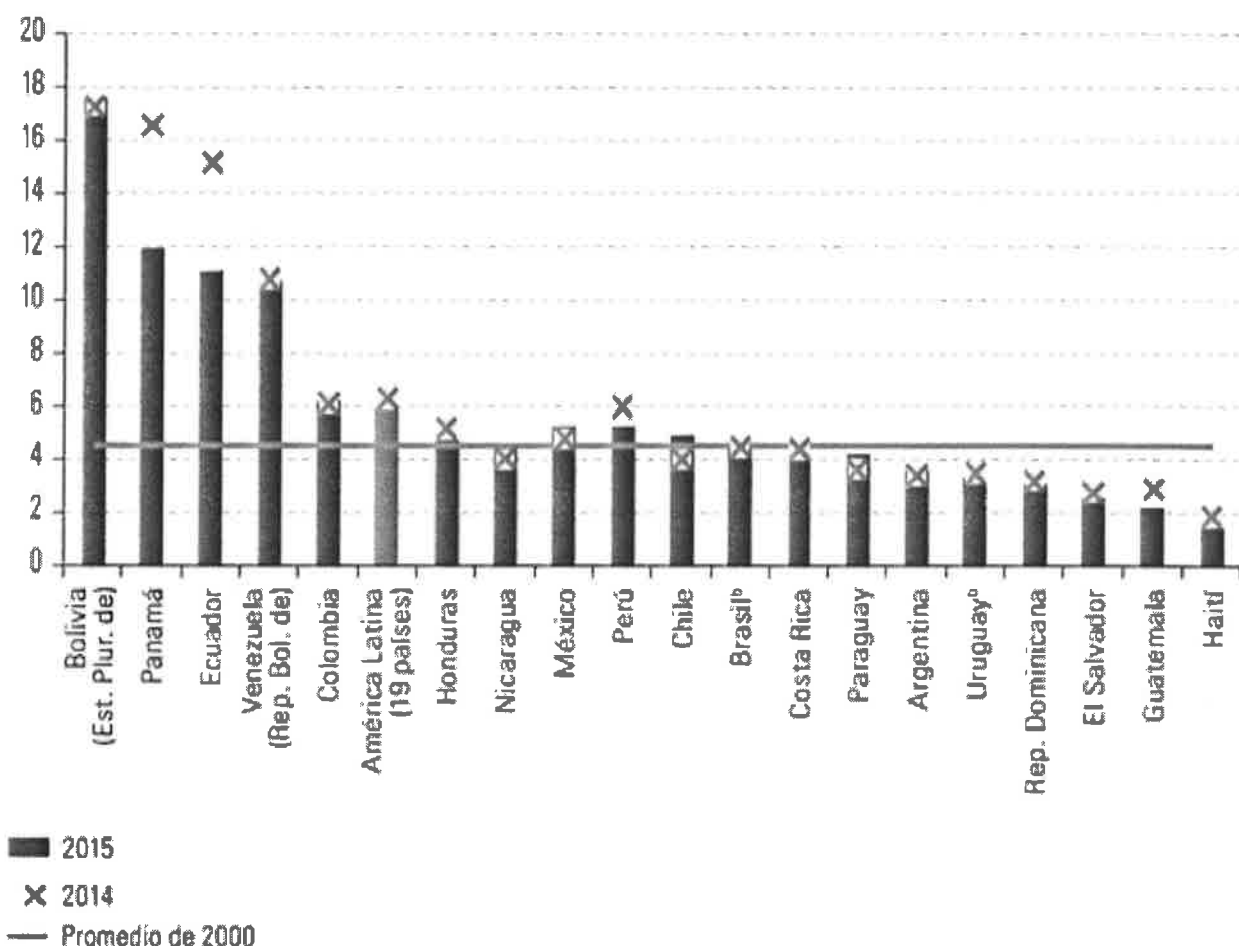
En el año 2017, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– (2018), realizó estadísticas que miden el gasto gubernamental en salud, vivienda, educación y seguro social en porcentajes del PIB (Producto Interno Bruto), reflejando que: Guatemala es el país que menos gasta en la región en servicios de salud y asistencia médica” (p.37).

En la siguiente gráfica, del informe Panorama Social de CEPAL, muestra la inversión pública en términos del porcentaje del PIB (Producto Interno Bruto) que es una estimación del valor de toda la producción de la economía nacional.



América Latina y el Caribe: tasas de inversión pública, 2000, 2014 y 2015^a
(En porcentajes del PIB)

A. América Latina (19 países)



Como puede observarse, en ambas categorías, gasto social e inversión social, Guatemala está posicionado en uno de los países que menos gasta comparado con cualquier otro país de la región, que trae como consecuencia pobreza e impide la competencia económica del país, los hospitales no cuentan con médicos y medicamentos suficientes, los centros de salud sin insumos para suplir las necesidades



de pobladores de las diferentes localidades y la infraestructura, carreteras sin mantenimiento y difícil acceso a comunidades rurales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (2017) explica en su informe del año 2017, haciendo alusión a la inversión pública: "Es un instrumento clave para fortalecer la competitividad de las actividades privadas y favorecer el desarrollo humano. En los países centroamericanos que cuentan con menores niveles de infraestructura, como Guatemala y Nicaragua, la formación de capital público (infraestructura pública como carreteras y puertos es clave para aprovechar sus ventajas estratégicas (en recursos y ubicación) e integrar distintos sectores del país al desarrollo... Por su parte, Guatemala muestra uno de los niveles de inversión más bajos del mundo" (p.43).

La asignación de gasto público para las dependencias de Gobierno en el año 2017 según el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2017 fue repartido de la siguiente manera:

- Presidencia de la República	Q207 051 968
- Relaciones Exteriores	Q442 676 000
- Gobernación	Q5 465 598 000
- Defensa Nacional	Q1 908 316 000
- Finanzas Públicas	Q359 577 187
- Educación	Q13 937 205 078
- Salud Pública	Q6,897 096 196
- Trabajo y Previsión Social	Q664 257 000
- Economía	Q679 738 727
- Agricultura	Q1 085 301 000
- Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q4 098 142 764
- Energía y Minas	Q80 807 100
- Cultura y Deportes	Q559 258 000
- Desarrollo Social	Q923 000 000
- Otras dependencias del Ejecutivo	Q1 312 207 164
- Ambiente y Recursos Naturales	Q171 933 660

- Obligaciones al Cargo del Tesoro Q26 019 014 944
- Servicios de Deuda Pública Q12 096 019 988
- Procuraduría General de la Nación Q82 250 000



En conclusión, el objetivo fundamental del gasto público, es el bienestar de los individuos mediante la producción de bienes y servicios para el desarrollo, y calidad de vida, de los habitantes que garanticen un nivel de vida digno. Las previsiones de gasto público para un ejercicio económico se aprueban por el Congreso de la República de Guatemala anualmente, mediante el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, la Ley Orgánica del Presupuesto.

El Estado debe procurar una distribución equitativa de los recursos públicos, incentivar la inversión, crear un clima de confianza donde exista certeza jurídica, que genere empleo y disminuya la tasa de inflación, factores que afectan de forma directa a la niñez y jóvenes de este país.



CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA FISCAL O TRIBUTARIA

A. Políticas públicas

De conformidad con la definición de Marini (1985), del término política, que lo define como: “Ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses” (p.38).

También se define como la manera de ejercer el poder con el objeto de resolver conflictos de intereses que en determinado momento surgen en una sociedad. Este término tiene su origen en la palabra griega *polis*, alusiva a las ciudades griegas que formaban los estados donde el gobierno, era parcialmente democrático, ya que las personas expresaban sus ideas. Dicho término tomó popularidad en el siglo V, Antes de Cristo, con la famosa obra de Aristóteles que tituló Política, en donde daba un tinte científico de la política, tomando en cuenta aspectos psicológicos, culturales y sociales, estableciendo relaciones causa y efecto; para comprender el significado de la política es menester conocer la opinión de Aristóteles quien afirmaba que el hombre es un animal político (*zoon politikon* en griego). Durante siglos, la política ha sido una actividad en donde un mandatario o grupo de la élite social imponen sus ideas y criterios.

Para Hurtado Martín (2015) una política es: “Un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual” (p.196). Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: “Es una acción con sentido” (Aguilar, 1997:p.24), acción enfocada al Estado, los cuales son los mecanismos que emplea para la obtención de sus fines.

Por otro lado, se hace necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción, en inglés: *politics* (política), *policies* (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las



acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

Las políticas son producto de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. De manera que, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 1997:25).

Dentro de la sociedad, el Estado como ente rector encargado del sistema político y encargado de establecer las normas y reglas que rigen en el país y en las instituciones estatales, debe establecer las políticas públicas como programas de acciones que incidan, en cualquier materia de su dinámica social, sea la economía, vivienda, salud, alimentación.

Para los franceses Mény y Thoening (1992): “Las políticas públicas, es el estudio de la acción de las autoridades públicas” (p.89). Otro uso del término política que lo distingue de los ingleses, es: “Que designan con la palabra policy, a un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad, ya que un gobierno tiene una política económica, o que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar, claramente, de política pública; es decir, de los actos y de los "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia” (Meny y Thoening, 1992:p.89).

Alrededor de los años cincuenta y sesenta: “La ciencia tradicional consideraba, que las Políticas Públicas (*policies*) eran variables dependientes de la actividad Política (*politics*)” (Roth, 2006:pp.13-14). Afirmando que las políticas no eran más que el producto, resultado y consecuencia de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas se ejecutaban como herramienta para legitimar el poder de los gobernantes, ante los



gobernados, y las decisiones tomadas por los gobernantes eran, específicamente, para darles soluciones a problemas específicos y concretos.

Con el transcurso de los años, y el surgimiento del Estado moderno; se ha determinado que una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y a corto plazo, dependiendo de las circunstancias políticas del momento o en respuesta a particulares demandas sociales, sino que una política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés y beneficio público, cuyas líneas de acción, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente, acorde al cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o a largo plazo, con el fin de atender problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estabilidad de las acciones que se realizan durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que se denominan: política pública. En este sentido, existen diversas definiciones de lo que podría considerarse una política pública, como: “El ámbito del gobierno de las sociedades humanas, como actividad de organización y lucha por el control del poder y como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (Roth, 2013:p.26). Partiendo de estas acepciones, se podría afirmar que una política pública existe siempre que haya de por medio un gobierno, la percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Cuando se refiere a la existencia de un gobierno, se entiende que la acción gubernamental son los actores que intervienen en ella, es decir seres humanos quienes deciden y ejecutan las políticas públicas del Estado, tomando como fundamento los propósitos y programas a corto, mediano y largo plazo que el Estado considera como necesarios en beneficio de la población.

Roth (2013), define la política pública como: “Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (p.27).



De esta definición se desprende, que las políticas públicas tienen como fin tratar asuntos de interés colectivo, que pueden ser planteada y ejecutada por las entidades de gobierno, enfocadas a satisfacer necesidades públicas o resolver una problemática.

Para el Fontes y otros, una política pública es: “Un plan para alcanzar un objetivo de interés público” (p.20), por lo que son el conjunto de acciones que permiten el mejor desempeño del gobierno que beneficie a las demandas de la colectividad y resolver los problemas y necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad, que tendrán un efecto directo de carácter positivo o negativo.

Una característica principal de las políticas públicas es precisamente el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sociedad civil, organizaciones, entidad privada, iglesias, diversos sectores del país); recordemos que los gobernantes representan la voluntad del pueblo, ya que han sido elegidos para representarnos, quienes hacen política y son creadores de las políticas públicas que se implementan eficazmente dentro de la sociedad que pretender regular.

B. Política fiscal o tributaria

“La Política fiscal es rama de la política económica, a cargo de la gestión de los recursos del Estado y su administración, se encuentra a cargo del gobierno” (Roth, 2013: p.47).

Es básicamente: “El conjunto de medidas y disposiciones que el Gobierno decide con el fin de intervenir en la economía del país a través de los impuestos (sus ingresos) y el Gasto Público (sus gastos)” (Paredes, 2006:p.19).

En principio, es importante mencionar que política fiscal es un término distinto a política financiera.

La política financiera comprende la actividad general del Estado, mientras que la política fiscal es una parte de esa actividad que se refiere específicamente a los tributos o impuestos.

El Estado, como el principal actor y ejecutor de las políticas públicas, financieras y fiscales; es una institución que funciona dentro de un marco jurídico y legal dentro del



cual se organiza, teniendo como norma suprema la Constitución Política de la República, seguido por normas jurídicas de carácter ordinario y por último reglamentarias; de modo que las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas actúan y ejecutan las políticas públicas dentro del sistema jurídico previamente establecido, entendidas como programas de acción, así como la realización de las decisiones que el gobierno formula. En este sentido, no es suficiente que para la existencia y funcionamiento del Estado se cumplan los elementos como un territorio, población y autoridad, sino desde el punto de vista moderno, corresponde a condiciones estructurales y culturales determinadas; en el caso de Guatemala que es un país pluricultural porque en él coexisten diversas culturas o pueblos, aunado al reconocimiento en los acuerdos de paz de cuatro pueblos o culturas: el ladino, el maya, el xinca y el garífuna, por lo que es un país multiétnico, dado que en el territorio nacional conviven diversos grupos etnolingüísticos; lo cual hace aún más complejo el proceso para la construcción de una sociedad multicultural e incluyente, en donde el Estado como institución sea fortalecido, ya que a lo largo de la historia, el Estado como institución ha pertenecido a los ladinos, denominados de esta manera a los descendientes de españoles, liderados por la oligarquía que es una minoría con capacidad económica, esto se traduce a discriminación y racismo, explotación económica y laboral hacia las comunidades indígenas, aspectos que deben considerarse ya que no pueden pasar desapercibidos dentro de las políticas públicas, financieras, fiscales y tributarias del país.

Según Cayzac (2001): "El Estado ladino se basa en ciertos principios anti indígenas que tienen su origen en la conquista, que hasta la actualidad subsisten, siendo estos:

- El indígena es inferior, por eso es necesario buscar su desarrollo.
- El indígena es una amenaza, razón por la que hay que mantenerlo oprimido.
- El indígena solo existe en plural, no tiene iniciativa propia, por lo que hay que manejarlo en conjunto" (p.121).

A nivel centroamericano, esta clasificación, en el territorio guatemalteco de ladinos e indígenas, influye notablemente, en el ejercicio del poder público, que lo hace diferente a los demás países de la región, no obstante los esfuerzos para alcanzar la inclusión e



igualdad, así como la creación de instituciones como la Defensoría de la mujer indígena de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en el año 2001, en el mismo año la creación del Decreto 42-2001, del Congreso de la República, Ley de desarrollo social, teniendo como objeto la promoción, planificación e implementación de procedimientos y políticas públicas encaminadas al desarrollo de la persona humana en aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis los grupos de especial atención; la creación de la Comisión Presidencial contra la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas en Guatemala, en el año 2002, la reforma al Código Penal tipificando el delito de discriminación.

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2015) publicó un libro titulado Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas, en la que se plasma una investigación de décadas pasadas que prevalecen a la fecha, de cómo élites: “Grupos de empresas y familias poderosas han mantenido el control e influencia sobre las decisiones de la política fiscal en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica” (p.31).

En este contexto, las planificaciones financieras del Estado concebidas en los gobiernos de turno son estériles si no se presta la debida atención a la diversidad cultural y étnica de los ciudadanos, a su moral personal y colectiva, a su grado de cohesión o de antagonismo, a sus raíces y contexto social e ideas más o menos compartidas sobre el modo de organizar la convivencia cívica.

La política tributaria juega un papel importante y trascendental ya que es la encargada de determinar la carga impositiva, directa e indirecta, a efecto de financiar la actividad del Estado, y las medidas a tomar para solventar los gastos del Estado, incluido el gasto social que es una de las prioridades de cualquier gobierno, ya que es el instrumento para erradicar la pobreza y redistribuir correctamente el ingreso público. Aunado a ello, la recaudación de impuestos, por sí misma, también tiene una gran influencia en la distribución del ingreso, ya que se obtienen los recursos tributarios, mediante la captación de los impuestos progresivos o regresivos.

Como se señaló anteriormente, una política pública se presenta en forma de un programa o acción de gobierno en determinado sector de la sociedad, en donde

interviene necesariamente el Estado y la sociedad civil; de esta manera es indispensable que el Estado para satisfacer sus propias necesidades y alcanzar sus objetivos económicos y sociales, para lograr el bien común de la población, donde ejerce su soberanía y poder imperio, deba agenciarse de los recursos provenientes de los contribuyentes, para ello utiliza como herramienta específica la política tributaria que comprende los lineamientos que fundamentan el sistema tributario, creando los instrumentos fiscales que son los impuestos y tributos para captar los ingresos públicos y el destino del gasto público.

En este sentido, la política tributaria entonces, tiene su origen en el fenómeno tributario, dentro de una sociedad determinada que se organiza para regular su misma conducta y satisfacer sus propias necesidades, tanto individuales como colectivas, mismas que no podrían ser satisfechas de forma individual de forma aislada, sino con el esfuerzo unánime de todos los ciudadanos, y aquellos que tienen mayor capacidad de pago, aporten más en beneficio de aquellos menos afortunados, por lo que la política tributaria se inspira en el principio constitucional de capacidad de pago, de que los impuestos deben ser distribuidos con arreglo acorde a la disposición económica de cada ciudadano, aquí es donde surge el principio de la capacidad de pago que actualmente se ha elevado a la categoría de postulado de la justicia social.

La justicia social como la igualdad tributaria, que se pretende implementar por medio del principio de la capacidad de pago, corresponde al trato igual en el aspecto económico de todos los ciudadanos, y es un término muy utilizado como la meta en la mayoría de partidos políticos que inspiran a gobernar el país dado a la tendencia actual que prevalece en la mayoría de países en que la política fiscal se fundamenta en la idea que la carga presupuestaria debe ser acorde a la capacidad de pago de los contribuyentes y los objetivos fiscales ya no son una prioridad y el concepto neutralidad fiscal como objetivo de la política fiscal fue sustituido por la capacidad de pago y paulatinamente se transformó en justicia social pura.

Giuliani Fonrouge (1997), hace una diferencia entre quienes creen que: "El Estado debe ser un mero espectador de los problemas que se plantean en materia económica y social" (p.174), de los que sostienen que el Estado debe buscar la resolución de estos





problemas. Para los primeros la política tributaria solamente tendrá como fin exclusivo la obtención de recursos (fines fiscales), para los segundos además de la obtención de recursos la política tributaria debe perseguir finalidades de naturaleza económica y social (fines extrafiscales), esta última es la que nos interesa, ya que si bien es cierto, el Estado debe agenciarse de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, dichos recursos no se quedan estancados en las arcas estatales, sino cumplen un objetivo que es beneficiar a la población en general y mantener la estabilidad económica del país. Los objetivos fiscales y presupuestarios del impuesto han pasado a un segundo plano y la reforma del sistema económico acorde al postulado de justicia social, es el principal objetivo de la política tributaria.

En este último punto, comprende el aspecto económico de la política tributaria, en donde cumple los siguientes objetivos:

- Promover y facilitar la producción de bienes, el clima de las negociaciones financieras y fomenta el desarrollo económico del país.
- Fomentar el ahorro público y la inversión pública.
- Distribuir los ingresos públicos y el patrimonio nacional.

A través de la política fiscal, los gobiernos tratan de influir en la economía del país. Controlando el gasto y los ingresos en los diferentes sectores y mercados con el fin de lograr los objetivos de la política macroeconómica, y es por medio de estas variaciones, que el Gobierno debería ejercer un impacto directo sobre la oferta y la demanda y, por consiguiente, influye en la producción y el empleo, dado un nivel de precios. Por otra parte, su objetivo principal es estimular el crecimiento de la economía nacional y protegerla frente a los cambios propios de los ciclos económicos.

Gómez-Sabanini (2006) menciona que: “La política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros. De esta forma la política tributaria se constituye en un factor que contribuye a la formación de capital humano, mejorando el ingreso de mercado y por lo tanto “distribución primaria”, es decir antes del proceso de impuestos y



transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquieren un papel especial” (p.10).

Existen dos tipos de política fiscal:

- a) Política fiscal expansiva, que genera un déficit en los Presupuestos de Estado (es decir, una situación, en que el gasto público es superior a los ingresos fiscales) que se financia mediante la emisión de deuda pública. Los mecanismos a usar son:
 - 1) Aumentar el gasto público, para aumentar la producción y reducir el paro, o
 - 2) Aumentar el gasto privado, bajando los impuestos para aumentar la renta disponible de los agentes económicos privados, lo que provocará un mayor consumo de las personas y una mayor inversión de las empresas (en definitiva, un aumento de la demanda económica).

Se denomina ‘expansiva’ porque se ejecuta para estimular el crecimiento económico y crear empleo.

- b) Política fiscal restrictiva, que genera un superávit en los Presupuestos del Estado (es decir, una situación en que el gasto público es inferior a los ingresos fiscales). Los mecanismos son los contrarios que en la expansiva:
 - 1) reducir el gasto público, para bajar la demanda y por tanto la producción, o
 - 2) reducir el gasto privado, subiendo los impuestos para que los ciudadanos tengan una renta menor, disminuyan su consumo y, con ello, la demanda económica.

Para Dornbusch y Fischer (1995): “Esta política se ejecuta cuando la economía conoce un período de excesiva expansión, y tiene necesidad de frenarse, para evitar el aumento de los precios y por consiguiente la inflación” (p.152).

Para la aplicación adecuada de la política tributaria establecida por las autoridades del país, se utiliza el sistema tributario, entendiéndose este como el conjunto de tributos (impuestos, tasas y contribuciones especiales) que rigen en un determinado tiempo y espacio, que debe ser coherente y acorde al ordenamiento de carácter constitucional,



ordinario y reglamentario, que está relacionado con las políticas económicas, con el fin de cumplir los objetivos de la política fiscal.

Según Stiglitz (2003) en su obra la economía del sector público; para que un sistema tributario funcione correctamente, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- “1. Eficiencia económica: el sistema tributario no debe ser distorsionador, es decir no debe interferir en la asignación eficiente de recursos, si es posible debe utilizarse para aumentar la eficiencia económica.
2. Sencillez administrativa: los costos de administración y de cumplimiento del sistema tributario deben ser bajos, también se debe procurar que este sea sencillo de administrar.
3. Flexibilidad: debe ser capaz de responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas.
4. Responsabilidad política: el sistema tributario debe ser transparente, es decir debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda averiguar que está pagando y saber en qué medida el sistema refleja sus preferencias.
5. Justicia: el sistema tributario debe ser o debe considerarse que es justo, que trata de forma similar a los que se encuentran en circunstancias similares y que obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria” (p.484).

La realidad es completamente distinta a lo que se espera de un modelo de sistema tributario, no solo en Guatemala, sino en la región; ya que la solución que los gobiernos han dado a las crisis económicas, ha sido adoptar medidas de austeridad fiscal, que se caracterizan por:

- a) Reducción drástica de los presupuestos destinados a brindar servicios públicos básicos y programas de protección y seguridad social;
- b) Aumento de los impuestos indirectos regresivos que obviamente recae sobre la clase media y la población más pobre;
- c) Disminución de la protección de derechos laborales
- d) Privatización de bienes y servicios públicos

Sin embargo, estas medidas tomadas no han sido la solución para sobrellevar la crisis, sino previo a llegar a esas disposiciones drásticas debería considerarse la



implementación de otras medidas alternas, como el aumento de los ingresos públicos de forma equitativa, así como el combate a la defraudación fiscal, elusión y evasión tributaria, y re orientar el gasto público, entre otras, que podrían coadyuvar.

Estas medidas drásticas tomadas en la región, han dado como consecuencia la violación a los derechos humanos y fundamentales de las personas, ya que se ha llegado incluso al desabastecimiento de medicamentos en los hospitales públicos, poniendo en riesgo la salud de los habitantes, lo que ha desembocado en la organización a nivel internacional para tratar estos temas de suma importancia ya que se refieren a la violación de los derechos básicos de la persona, es así como en abril del año 2016, se convocó a los expertos miembros de los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y funcionarios de organismos intergubernamentales, representantes de la sociedad civil de Latinoamérica, para analizar los impactos de las medidas de austeridad de algunos países de la región, denominado: Política Fiscal y Derechos Humanos en Tiempos de Austeridad, esto con el objeto de aprender y conocer los mecanismos de los modelos europeos utilizados en sus políticas fiscales para tratar adecuadamente las crisis económicas sin llegar al punto de que las medidas tomadas vulneren los derechos humanos de las personas, en donde se concluyó que países como Brasil, Colombia y México, demuestran que las reformas a su sistema tributario han afectado negativamente a sectores vulnerables como mujeres y niños.

C. Instrumentos de la política fiscal

Los dos principales instrumentos de la política fiscal son el gasto público y los impuestos, esto derivado a que la política fiscal es aplicada mediante el uso del gasto y los impuestos para influir en la producción nacional, el empleo y el nivel de los precios; esta tendencia de utilizar la política fiscal para influir en la economía nacional data de los años treinta con la revolución keynesiana, ya que Keynes proponía el uso de una política fiscal discrecional mediante la utilización deliberada de cambios en el gasto público o los impuestos para alterar la demanda agregada y estabilizar la economía.



De esta manera, los cambios en el nivel y la composición de los impuestos y el gasto público influye en la economía:

- La demanda agregada y el nivel de la actividad económica.
- El patrón de asignación de recursos.
- La distribución de los ingresos.

Es importante mencionar que la teoría de Keynes, surge dado a los fenómenos de orden macroeconómico que afectaron a los Estados Unidos, después de la primera guerra mundial, cuando enfrentó una crisis sin precedentes, con la Gran Depresión, que se prolongó durante 10 años, lo que ocasionó serios problemas de desempleo masivo, se vino abajo la producción, se desplomaron los precios de los valores bursátiles en Nueva York, y dio como resultado el denominado crack de 1929, y como consecuencia, un declive del comercio internacional. Posteriormente, los modelos clásicos no fueron capaces de entender, explicar ni mucho menos resolver, es ahí cuando en 1936 J.M. Keynes (2017) con su obra Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, trata de explicar los nuevos fenómenos económicos que en ese momento se enfrentaba, refutando la validez de la ley del libre mercado aplicada por la escuela clásica defendida por Adam Smith, James Mill, David Ricardo; consideró que el desempleo es resultado de una demanda agregada insuficiente, y considerando que es el Estado es el que debe intervenir en la economía y controlar el nivel de producción y empleo y garantizar un crecimiento sostenido; sin embargo es después de la Segunda Guerra Mundial (1945) cuando surge el término de macroeconomía, periodo en el cual las ideas de Keynes (2017) son consideradas por los gobiernos de los diferentes países (p.236).

La participación del Estado en la economía nacional, lo realiza por medio de la política financiera, la cual se encuentra integrada por la política fiscal y la política monetaria. La política fiscal al igual que la política monetaria cumplen el mismo fin que es estabilizar la economía, sin embargo, la política monetaria lo hace mediante el control de las tasas de interés y la oferta de dinero, ya que se refiere a un conjunto de medidas e instrumentos que aplica el Estado con el objeto de controlar la cantidad de dinero en circulación y el crédito de una economía.



Como se ha señalado, es el gobierno, por medio de la política fiscal, quien establece medidas respecto al gasto y la tributación, es decir, el establecimiento de las finanzas públicas. De esta manera, busca el equilibrio entre los ingresos y los egresos, esta política opera en el mercado de bienes y servicios.

Como se mencionó antes, la política fiscal, es parte de la política económica de un país y toca al Estado actuar en el campo de las finanzas públicas. Estas se ocupan de la distribución de los recursos que obtiene el Estado, a través de diferentes vías, y su canalización correcta con el fin de que cumpla con sus objetivos. De esta manera, las finanzas públicas se enfocan en dos áreas: la política de ingresos (captación de recursos) y la política de egresos (aplicación de los recursos).

En el capítulo I del presente trabajo, se ha profundizado respecto a los ingresos y gastos públicos, en cuanto a los gastos, son las cantidades de dinero que el gobierno utiliza para cumplir sus funciones, para que el Estado aplique de manera adecuada la cantidad de dinero que gastará, y en qué funciones es importante que efectúe una jerarquización de necesidades públicas, que se establece en un instrumento de la política fiscal, el presupuesto de egresos.

Y el segundo instrumento de la política fiscal, que son los tributos, surgen mediante la captación de recursos que se lleva a cabo a través de las percepciones que recibe el Estado de los contribuyentes; con el objeto de sostener los gastos gubernamentales y los servicios que proporciona a la población, los cuales, de igual manera, se trató a profundidad anteriormente.

El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, reflejan las necesidades y de donde saldrán los recursos o ingresos para realizar esos gastos y cubrir esas necesidades, pero si no es suficiente lo que se espera recibir por ingresos tributarios y no tributarios, entonces, dará como resultado el endeudamiento público. Cuando se habla de política fiscal, forzosamente se intuye la actuación del gobierno en la economía, quien cobra impuestos a los ciudadanos, realiza transferencias y aplica el gasto público.



D. Objeto de la política fiscal

Como ya se apuntó, la política fiscal se entiende como un conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía nacional y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto centrales, descentralizadas y autónomas en todo el ámbito de la administración pública.

Como puede observarse, la política fiscal de un país es más importante de lo realmente parece, ya que tiene un impacto tanto a nivel macroeconómico como microeconómico, y sus objetivos van a determinarse según la concepción e ideología que tenga el gobierno en la economía y sociedad, lo que a su vez refleja intereses y contradicciones de grupos sociales en el seno del Estado; y pueden variar dependiendo la época y circunstancias que se estén suscitando. Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI (2017), en su informe denominado La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales, indica que: “Después de la Segunda Guerra Mundial, con el apareamiento de la Guerra Fría, hubo un consenso en los países capitalistas desarrollados en que las tareas principales de la política fiscal eran promover el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso, es decir, el denominado “Estado de bienestar”. Sin embargo, ese consenso se rompe con las crisis económicas de finales del siglo pasado, teniendo como resultado una política fiscal en la cual pasa a predominar el primer papel sobre el segundo” (p.9).

No obstante, la política fiscal cumple con ciertos objetivos que pueden ser de carácter económico, social primordiales, entre los que se podrían mencionar:

- Estabilidad a nivel macroeconómico, evitar la inflación y cambios bruscos que provoquen alteraciones en la producción y el empleo.
- Ser el instrumento de desarrollo que incentiva la inversión pública a nivel nacional.
- Interviene positiva o negativamente en la economía privada.
- Estabilización de la economía a través del control de precios, del control financiero, creando las condiciones adecuadas que permitan el desarrollo económico.
- Equidad distributiva del ingreso que permitan mejorar la eficiencia económica en congruencia con la política monetaria.



- Uno de los objetivos fiscales es la captación de recursos económicos para satisfacer las necesidades del gasto público. Y Distribuir entre todos los ciudadanos, de forma justa e igual, por medio de la recaudación tributaria y el gasto público, los frutos económicos producidos en la sociedad.
- Apoyar el crecimiento económico sostenible, generando infraestructura económica (mercados, carreteras, puertos, entre otros) y social (escuelas, centros de salud, hospitales, universidades, entre otros) y cuidando el medio ambiente.
- Garantizar a todos los ciudadanos los derechos que nos permiten disfrutar de una vida plena, tales como educación, salud, seguridad social, justicia y empleo.
- La política fiscal tiene también como objetivo reducir los impactos negativos por medios de los impuestos, el gasto y la inversión pública, a este objetivo se le denomina política fiscal verde.
- Favorecer la democracia participativa, evitando el control absoluto de grupos selectos, y exista un beneficio que abarque a toda la población y no solo a segmentos de ella.

E. Política fiscal en materia de niñez y adolescencia en Guatemala

Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en el Informe final La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica 2007-2011, indica que: “Centroamérica es una región donde cuatro de cada diez personas son niñas, niños y adolescentes. La respuesta del Estado a este grupo poblacional debería verse reflejada en un mayor gasto público dirigido hacia ellos. Sin embargo, existe una diversidad de resultados. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, la inversión per cápita en niñez por parte del Gobierno Central en 2011 fue de USD 1,390.3, mientras que en Nicaragua fue de USD 140.6; es decir, diez veces menor. En ese rango se sitúan el resto de países. Llama la atención que en algunos casos, como Guatemala y El Salvador, el monto invertido en cada niño o adolescente sea un monto inferior a las posibilidades económicas de los países, muy contrario al caso hondureño, que si bien centra en educación casi toda su inversión para la niñez, lo hace a un nivel superior a



su PIB per cápita. Por último, debe quedar claro que no solo el nivel de inversión es el que determina el bienestar, sino la progresividad del gasto público” (p.3).

A lo largo de la presente investigación se ha comprobado que el único instrumento que tiene todo sistema político, y económico, que cualquier país posee, para dar respuesta a los grandes desafíos de las sociedades, es la política fiscal, ya que el presupuesto del Estado refleja en términos reales, y concretos, el compromiso y la buena voluntad de los gobiernos para atender al segmento de la población que es la niñez y adolescencia. La atención y el análisis de la política fiscal y su relación con la garantía de los derechos de la niñez, y la adolescencia, ha tomado auge, especialmente ante la crisis económica internacional, esto ha sido reflejado a nivel centroamericano poniéndose en evidencia a los Estados que han demostrado ineptitud y falta de interés en tratar este tema, lo que obliga a tomar acciones públicas que deben estar enfocadas en la protección de esta población, y de esta manera atenuar los actuales efectos negativos producidos y que a largo plazo se heredarán a los futuros ciudadanos, si se continúa por la misma línea en la toma de decisiones.

En principio, para hacer cambios estructurales en materia de niñez y adolescencia, es indispensable revisar las políticas públicas que estratégicamente orienten la inversión de los recursos públicos en las áreas que pueden potenciar el desarrollo de una manera más ordenada y pronta así como analizar que tanto la sociedad conoce acerca de la inversión pública destinada a garantizar, proteger y promover los derechos de la niñez y la adolescencia, lo cual requiere un análisis profundo en el presupuesto público con una metodología que permita determinar detalladamente, las erogaciones destinadas a tales fines.

Como ya se anotó, uno de los objetivos sociales de la política pública es mejorar las condiciones de vida de la población, por lo que, para lograr dicho objetivo, utiliza como un medio importante el crecimiento económico, bajo el supuesto de que este debe estar al servicio de la niñez. Sin embargo, la realidad no concuerda con dicho objetivo, según el ICEFI (2016) en su informe final denominado incidencia de la pobreza infantil por área geográfica: “Para un niño o niña sobrevivir durante la infancia representa un reto y casi un milagro, así lo reflejan los indicadores de mortalidad infantil que indican que de



mil niños nacidos vivos veintiún niños nacido en un año determinado mueren o corren el riesgo grave de morir antes de alcanzar la edad de un año, a nivel centroamericano, las estadísticas mostraron un incremento; en promedio, hay más niños y niñas con probabilidades de morir antes de cumplir los 5 años de edad que durante su primer año de vida” (p.29).

Según CEPAL y la UNICEF (2012): “La desnutrición en la niñez es una manifestación del incumplimiento al derecho a la alimentación, incrementa el riesgo de muerte, inhibe el desarrollo cognitivo y afecta el estado de salud de por vida” (p.5).

Aunado a la desnutrición infantil, las estadísticas reflejan lo siguiente:

- “4 de cada 10 niños centroamericanos padecen desnutrición crónica.
- 5 de cada 10 niños centroamericanos sufren graves privaciones en condiciones de vivienda.
- 2 de cada 10 niños del centroamericanos sufren privaciones moderadas a la educación y 27.8% a la información y comunicación” (CEPAL/UNICEF, 2012:p.12).

En cuanto al acceso a los servicios básicos, por ejemplo: “La falta de acceso a servicios como el agua y la calidad del saneamiento de la misma, tienen relación directa con una de las causas de la morbilidad y la desnutrición” (CEPAL/UNICEF, 2010:p.15). En Centroamérica, el 9.7% de los niños, niñas y adolescentes, viven en una situación grave de acceso al agua potable; es decir, la que consumen proviene de fuentes contaminadas. Además, según las estadísticas, el problema del acceso al agua potable se enfatiza en las zonas rurales y en niños, niñas y adolescentes indígenas, lo que revela la presencia de una discriminación implícita en el acceso al bienestar. Los países cuya niñez y adolescencia se ven más afectadas por privaciones graves en saneamiento son Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin dejar a un lado que la mayoría de los niños y niñas viven hacinados en sus hogares, lo cual provoca otro tipo de problemática social, como abusos sexuales, por parte de progenitores o familiares inmediatos.

En cuanto al tema de educación, este derecho constituye uno de los fundamentales para superar y disminuir la pobreza. Sin embargo, los indicadores reflejan que Centro



América, ocupa los últimos lugares de la lista de 18 países a nivel latinoamericano, con una deficiencia educativa.

“En el caso específico de Guatemala, los adolescentes abandonan la escuela por el incremento de la demanda laboral en las fincas cafetaleras, que están dispuestas a contratar menores de edad para incrementar su producción, a precios (salarios) más bajos y sin seguridad social” (ICEFI, 2013:p.83).

Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI): “El 22.2% de los peones agrícolas del café eran adolescentes, de entre 11 y 17 años; coincidentemente, durante ese año el precio internacional del café alcanzó su máximo precio. Además, los indicadores de deserción escolar en los municipios cafetaleros del país, revelaron que en los 20 municipios en los que se produce el 45.8% de la producción total de café en el país, la deserción escolar en promedio para el nivel primario alcanzó el 9.1% del total de alumnos. En estos municipios este indicador pasó de 8.8% en 2001 a 10.6% en 2012. A través del análisis de regresión se obtuvo que la deserción escolar del nivel primario en estos municipios está explicada en 61.6% por el precio internacional del café; es decir, que a medida que se incrementa el precio del café se va requiriendo mucha más mano de obra, inclusive de niñas, niños y adolescentes, quienes deben abandonar sus estudios para aprovechar los buenos precios del mercado internacional” (INE, 2011:p.20).

Guatemala cuenta con legislación más que suficiente para regular la prevención, defensa y protección de los derechos de la niñez y adolescencia, específicamente:

- Convención sobre los Derechos del Niño
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
- Ley de Adopciones
- Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer
- Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
- Ley del Sistema Alba – Keneth

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989, ratificada por Guatemala el 15 de mayo de 1990, por medio del Decreto de ratificación del Congreso



de la República número 27-90, es el tratado de derechos humanos de mayor consenso en la historia de las Naciones Unidas, en cuanto al tema objeto de investigación, el Estado de Guatemala, se compromete primordialmente a que todas las instituciones públicas tomen las medidas concernientes para atender el interés superior del niño, en cualquier decisión, enfocado a las políticas públicas y fiscales se traduce a que el Estado debería anteponer el desarrollo de las generaciones nuevas en todas las instituciones involucradas con atención a los niños, niñas y adolescentes; en los primeros artículos de esta normativa, se establece que los Estados partes velarán por la protección al derecho a la vida, el derecho a la supervivencia y al desarrollo que se deben garantizar en la máxima medida posible, el término “desarrollo” se debe entender en sentido amplio, ya que no solo se refiere a la salud física sino al desarrollo mental, emocional, cognitivo, social y cultural.

En el artículo cuatro de la Convención establece que los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención. En los que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, en su artículo uno establece que el objeto de dicho instrumento jurídico es lograr el desarrollo integral y sostenible de la niñez y adolescencia guatemalteca dentro del marco democrático e irrestricto respeto a los derechos humanos. El artículo cuatro de la misma ley establece: “Es deber del Estado promover y adoptar las medidas necesarias para proteger a la familia, jurídica y socialmente, así como garantizarle a los padres y tutores el cumplimiento de sus obligaciones en lo relativo a la vida, libertad, seguridad, paz, integridad personal, salud, alimentación, educación, cultura, deporte, recreación y convivencia familiar comunitaria de todos los niños, niñas y adolescentes”. El artículo seis establece el derecho tutelar de los niños, niñas y adolescentes otorgándoles una protección jurídica preferente. El mismo artículo establece que el Estado velará porque los niños, niñas y adolescentes reciban entre otros:



- a) Protección y socorro especial en caso de desastres
- b) Atención especializada en los servicios públicos o de naturaleza pública,
- c) Asignación específica de recursos públicos en las áreas relacionadas con la protección a la niñez y juventud.

Aunado a lo anterior, el capítulo II, establece los derechos sociales entre los que se podrían mencionar:

- Derecho a un nivel de vida adecuado y a la salud mediante políticas sociales públicas que les permitan un desarrollo sano en condiciones dignas de existencia
- Programas de asistencia médica y odontológica (Artículo 30)
- Salud primaria (de 0 a 6 años)
- Derecho a la educación, cultura y deporte

Como puede observarse Guatemala cuenta con todo un engranaje legal en el tema de protección de niñez y adolescencia, en donde el Estado es el ente rector y ejecutor de velar por el estricto cumplimiento de los compromisos adquiridos mediante el ordenamiento legal ratificado como lo es la Convención sobre los Derechos del Niño, así como las normas ordinarias específicas en la materia; sin embargo la falta de análisis de las situaciones que se presentan en la vida cotidiana del país, de la niñez guatemalteca y dentro de las relaciones sociales, así como el no encuadramiento de estas conductas en las leyes ya existentes, han generado que en la práctica no existan políticas públicas ni mucho menos fiscales y tributarias del Estado para el fiel cumplimiento de los compromisos con la niñez y adolescencia, y más aún que Guatemala a diferencia de otros países centroamericanos no cuenta con una institución especializada o rectora que administre la Política Pública en Materia de Niñez y Adolescencia. La creación de un ente rector en la materia, facilitaría la discusión, análisis y ejecución de las políticas públicas y fiscales, pero este punto ni siquiera se ha discutido ni aprobado, ni tampoco se ha establecido claramente cuáles son las instituciones encargadas de analizar la situación de la niñez y adolescencia y hacer propuestas concretas para su desarrollo, así como la justificación de la inversión en la materia. La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia crea la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia pero no le reconoce autonomía, por lo que sus



recomendaciones no tienen efecto coercitivo ni se responde por su falta de implementación. Además, no se cuenta con una asignación presupuestaria específica y obligatoria, sino que depende presupuestariamente de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, lo cual resta seriedad ante las demás instituciones involucradas, que no la reconocen como una autoridad institucional ni política. Esto genera que las leyes deleguen en diversas instituciones el manejo de las diferentes problemáticas que surgen, provocando la dispersión de los recursos y la innecesaria multiplicación de esfuerzos al no existir una coordinación interinstitucional, papel que debería desempeñar precisamente la Comisión como órgano mediador y desarrollador de la Política Pública en Materia de Niñez y Adolescentes.

Aunado a la duplicidad de objetivos, ya que se delega en dos o más instituciones administrativas el mismo tema, sin que exista coordinación, lo cual genera conflicto entre las mismas entidades del gobierno, que lejos de llegar a consensos y a la toma de decisiones concretas, gastan los recursos y tiempo en determinar quién es la encargada de la ejecución de las políticas, un ejemplo claro es la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia, que es la encargada de la representación legal de los niños amenazados o violados en sus derechos humanos. Creada por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, que regula sus funciones y su existencia, se encuentra dentro de la Procuraduría General de la Nación (PGN), institución a cargo de la defensa del Estado; es decir, el abogado del Estado. La ley que creó la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia no regula la asignación presupuestaria específica obligatoria por parte del Estado, y al no establecer nada relacionado a su presupuesto se sobrentiende que depende de lo asignado a la institución a la que pertenece, la PGN, que no cuenta con una ley orgánica. En general, las leyes guatemaltecas no regulan nada relacionado a la obligatoriedad de asignación presupuestaria para la implementación de la Política Pública de la Niñez y Adolescencia, solo regula a las instituciones especializadas, como el Consejo Nacional de Adopciones, del que se establece que su presupuesto será incluido en el presupuesto general de la nación. En conclusión, no se regula acerca de las asignaciones para las instituciones que cuentan con oficinas, jefaturas, direcciones con atención a niñez y adolescencia, por lo que



dependen de la asignación que a criterio de la institución a la que pertenecen les pueda asignar, por lo que la solución más viable para el problema de la falta de asignación presupuestaria específica es la creación de una institución especializada en materia de niñez y adolescencia, como ente rector con carácter autónomo, con delegaciones en áreas rurales que reúna todos los temas hoy dispersos entre diferentes instituciones. En este sentido, el Estado de Guatemala ratificó hace más de tres décadas, en 1990, la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo cuatro establece que: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

Sin embargo, es hasta el 22 de septiembre de 2016, que el Comité de los Derechos del Niño emitió una Observación General número 19 (OG-19) con el objetivo de desarrollar, interpretar y nutrir el contenido el artículo cuatro de la Convención cuyo fin es asistir a los Estados parte de la Convención en la implementación del mencionado Artículo relacionado con los presupuestos públicos. Esta Observación General identifica las obligaciones de los Estados parte y realiza recomendaciones sobre cómo cumplir con todos los derechos contenidos en la Convención, especialmente aquellos pertenecientes a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad, a través de una toma de decisiones eficaz, eficiente, equitativa, transparente y sostenible en relación con el presupuesto público.



CAPÍTULO III

INVERSIÓN EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN GUATEMALA

A. Inversión dirigida a la niñez

Uno de los principales objetivos de la presente investigación es establecer la inversión pública dirigida a la niñez y adolescencia desde múltiples categorías de análisis. La inversión pública en niñez, vista como los grandes grupos de derechos enunciados en la Convención de los Derechos del Niño, entendida como la supervivencia, el desarrollo, protección de sus derechos y la inclusión social.

La Constitución de la República no contiene una norma jurídica específica referencia acerca de la obligatoriedad de asignar recursos para la realización de los derechos de los niños y niñas. Sin embargo el artículo 51 de la Constitución referida a la protección a menores lleva implícita dicha obligación al disponer: “El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad... les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social”.

En este sentido, el Estado de Guatemala, ratificó en 1990 la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo, cuatro establece que: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

Estos compromisos adquiridos por Guatemala, así como lo que establece la Constitución Política de la República como la Ley de Protección Integral en materia de niñez y adolescencia se traduce en que el Estado debe tomar políticas que lleven a cumplir con dichos fines.

De conformidad con el informe final presentado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2013): “La inversión pública en la niñez y adolescencia de Guatemala (PNA), entre estos años, pasó de aproximadamente USD 1182.3 millones a USD 1916.5 millones, incrementándose en 62.5% (Ministerio de Finanzas Públicas). En



términos reales, es decir, en comparación con el PIB del país, estos recursos representaron entre 3.5% y 4.5%, con una tendencia a la disminución en 2011, año en el que el porcentaje cayó al 4.1% del PIB, lo que revela una menor prioridad macroeconómica en la búsqueda del bienestar de la niñez y adolescencia del país. En cuanto a la distribución de la inversión en niños, niñas y adolescentes (NNA), se puede advertir que los programas identificados como inversiones directas en la niñez y adolescencia (IDNA) representan, aproximadamente, el 79.4% de la inversión total” (p.72).

Éste mismo informe refiere que: “Entre 2007 y 2011, de cada USD 1.0 ejecutado en el presupuesto público, se han destinado 18 centavos a programas relacionados con el bienestar de la niñez y la adolescencia. El monto promedio anual invertido en cada niña, niño y adolescente es de USD 204” (ICEFI, 2013:p.72).

Cursio (2012) indica que: “La inversión anual que realizan países de América Latina y el Caribe en NNA, con los siguientes resultados en millones de USD:

- Argentina: USD 900.73
- México USD 881.20
- Uruguay USD 641.61
- Ecuador USD 324.86” (p.64).

En cuanto a la Educación, la enseñanza en Guatemala se divide en preescolar y enseñanza primaria, enseñanza secundaria, enseñanza no atribuible a ningún nivel, servicios auxiliares de la educación y gasto administrativo en educación de esos niveles. “La inversión en el nivel primaria pasó de USD 462.4 millones en 2007 a cerca de USD 720.3 millones en 2011; es decir, un incremento acumulado del 98.4% en su presupuesto. Sin embargo, estudios recientes (Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez, Unicef, e Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Icefi, 2011:10) evidencian que, si bien el financiamiento a estos niveles se ha incrementado, la matrícula inicial ha venido disminuyendo desde 2010” (ICEFI, 2013:p.72).

Sin embargo, esta disminución no es el problema, sino que hubo contrataciones masivas de docentes; por lo que se entiende que hay más docentes y menos alumnos.



“En cuanto a la educación básica, casi ha duplicado su presupuesto entre los años citados, pero con muchos problemas de gestión; de hecho, su principal fuente de financiamiento es un préstamo con el Banco Mundial gestionado para cuatro años (2008- 2012); sin embargo, a septiembre de 2012 llevaba, con cinco años de implementación, una ejecución de apenas un 48.1%. Por último, la educación extraescolar, sumamente importante para el país dados los bajos niveles de cobertura de la educación básica, recibe solamente un financiamiento anual (promedio) de USD 63.7 millones, cuando se calcula que hay cerca de 700,000 adolescentes fuera de la escuela” (ICEFI, 2013:p.73).

Uno de los Ministerios que ejecuta la mayor parte de su presupuesto específicamente en niños niñas y adolescentes es el Ministerio de Educación (MINEDUC), sin embargo hay también otros actores importantes como, por ejemplo, el Ministerio de la Defensa que ofrece educación básica para adolescentes, la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA) y el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), con montos que se incrementan año a año en sus presupuestos (con excepción de los consejos de desarrollo con la infraestructura educativa, que han mantenido un monto promedio de USD 28.0 millones anuales).

Otro actor principal, quien indirectamente aporta a la educación es el Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP), cuyo presupuesto lejos de aumentar ha permanecido estático, en torno a los USD 11.0 millones.

En el tema de salud, es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) la entidad rectora para garantizar el acceso a salud, y se hace cargo de cerca del 70% de la atención en salud, sin embargo, la mayor parte de la población no tiene acceso a este servicio, por lo que el Banco Mundial promovió la estrategia que organizaciones no gubernamentales visiten las comunidades rurales una vez por mes. Ante dicha recomendación surge el Programa de Extensión de Cobertura (PEC) en 1997 como una creación del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), cuyo funcionamiento depende de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) contratadas como Prestadoras de Servicios de Salud (PSS), esencialmente en atención primaria.



De las entidades que invierten en niños, niñas y adolescentes se tiene que el 75.3% es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, a través de sus programas de atención a la niñez y control de la desnutrición, y el 22.5% por el IGSS a través de su programa de maternidad. En el caso de la inversión indirecta, la responsabilidad es mucho más distribuida, ya que el MSPAS ejecuta el 51.0% y el IGSS corre con el 47.8% (ICEFI,2013:p.67).

En cuanto a la inversión indirecta que realiza el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, constituye el mayor ejecutor con sus programas de vivienda, ya sea para lotificación, construcción de muros, construcción de viviendas, o bien, escrituración de propiedades.

En el tema de la protección social contributiva, la cual tiene sus orígenes en los años 40 y 50; sin embargo, en el año 2008 se inicia un programa no contributivo denominado Mi Familia Progresista, el cual, se enmarca en la modalidad de transferencias condicionadas. Dos aspectos relevantes de este programa que lo hacían diferente a los que ya existen en América Latina:

- a) Las asignaciones de bonos de educación y salud se hacen por familia, mientras que en el resto de países se hace por cada miembro menor de 15 años (es decir, per cápita), y
- b) Mi Familia Progresista no cuenta con criterio para actualizar los montos de las transferencias, mientras que en el resto de países el valor se incrementa en línea con la inflación o con los salarios mínimos para mantener su valor real.

En el 2012, con el nuevo Gobierno, se firmaron tres pactos que conforman el programa de gobierno del Partido Patriota:

- a) Fiscal y de Competitividad;
- b) Seguridad, Justicia y Paz, y
- c) Hambre Cero.

Éste último tuvo estrecha vinculación con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides), con lo que se institucionalizó el programa de transferencias condicionadas Mi Familia Progresista, cambiándolo por uno nuevo que se llamó Mi Bono Seguro.



“El programa Mi Bono Seguro consiste en un bono de salud de Q150 para niños y niñas de 0 a 6 años, y un bono de educación de Q150 para niñas, niños y jóvenes de 6 a 15 años. A diferencia de Mi Familia Progresiva, que contemplaba la transferencia en salud para la edad de 0 a 15 años, con Mi Bono Seguro, se redujo la edad, de 0 a 6 años. Con esto se tiene que, en 2009, el bono representaba el 20% del salario mínimo, mientras que, en la actualidad, habida cuenta de los efectos de la inflación y la reducción de los montos asignados, la transferencia únicamente constituye el 7% del salario mínimo” (ICEFI,2013:p.79).

Otro de los aspectos a comparar entre Mi Familia Progresiva y Mi Bono Seguro es la periodicidad del pago. En ese punto, el problema con Mi Familia Progresiva era que el incremento de la cobertura del programa y el presupuesto asignado no crecían proporcionalmente, por lo que los pagos eran extremadamente irregulares. Uno de los avances de Mi Bono Seguro es la bancarización del 100% de las madres que reciben la transferencia, lo cual facilita la logística del pago; no obstante, el problema de la periodicidad no se ha resuelto.

“El Ministerio de Educación se convirtió en ejecutor de Mi Familia Progresiva, por lo que de 2009 a 2011 registra montos considerables; por su parte, en esos mismos años el Ministerio de Agricultura ejecutó los proyectos de economía campesina, así como la compra de alimentos. El monto mínimo destinado al Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (Conadi), es mínimo, no obstante la tasa de prevalencia de alguna discapacidad en menores de 6 años es alta” (ICEF, 2013:p. 85).

Otro ejecutor importante son las Secretarías del Ejecutivo, por los programas de dotación de alimentos a familias, y la Comisión Nacional para la Reducción de Desastres (Conred), por la atención que brinda a las familias en casos de catástrofes naturales.

B. Definición de niñez y adolescencia

Ossorio (2006) designa con el término niñez al: “Período de la vida humana desde el nacimiento hasta los 7 años cumplidos, en que se sitúa genéricamente el comienzo del

raciocinio. En lo civil implica plena incapacidad de obrar, y en lo penal total inimputabilidad” (p.622).

La niñez abarca dos etapas: la primera infancia que comprende al recién nacido y al lactante, es decir al niño hasta los dos años. La segunda etapa es la segunda infancia, que incluye la etapa preescolar (3 a 5 años) y la etapa escolar (6 a 12 años).

El artículo 2 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia define: “para los efectos de esta Ley se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad”.

Álvarez de Lara, afirma que: “En la Antigüedad la niñez fue ajena al concepto de la persona, en el mundo jurídico por ejemplo, las mujeres, los niños y niñas no eran considerados como tales, más bien el infanticidio era una práctica común en Roma, mientras que en Grecia la exposición e inmolación de los infantes” (p.1).

Es a partir del siglo XIV donde algunos autores refieren el tema de niñez empieza a tener un poco de importancia, y es finalmente en el siglo XX en donde surge la tendencia de proporcionar a los niños y niñas mejores condiciones de vida, especialmente en cuanto a educación, salud y protección a sus derechos, que han estado permanentes a nivel internacional, al punto de crear instituciones y organismos en pro de la infancia.

En el proceso de reconocimiento de los derechos humanos, los niños y niñas fueron colocados por su posición de vulnerabilidad e indefensión dentro de la sociedad, por su misma condición de niños en una posición especial que requiere la garantía de sus derechos y la protección a sus derechos.

C. Situación de la niñez y adolescencia en Guatemala

Guatemala cuenta con un óptimo y moderno marco legal y jurídico en materia de niñez y adolescencia y ha ratificado los principales tratados de derechos humanos que rigen a nivel internacional, entre ellos la Convención sobre los Derechos de la Niñez, es decir tiene instrumentos legales que permiten y garantizan la protección a la niñez y adolescencia, no obstante; el país aún tiene que realizar esfuerzos para que los niños,





las niñas y los adolescentes puedan ejercer plenamente sus derechos, vivir con dignidad y tener oportunidades para optar a un desarrollo integral que les permita explotar al máximo su potencial.

“Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el año 2014 el 65% de los niños, niñas y adolescentes guatemaltecos viven en pobreza y el 38% en extrema pobreza. Estos porcentajes son, después de los de Honduras, de los más altos en América Latina” (ODHAG, 2015:p.25).

La Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG) presentó su XVIII Informe de Situación de los Derechos de la niñez y Adolescencia en Guatemala 2015 en dicho informe se resalta la exclusión por motivos de género, condición social, edad y grupo étnico, hacer casi imposible garantizar la protección de los derechos humanos, en particular a un grupo tan vulnerable como lo son los niños, las mujeres y las poblaciones indígenas, el panorama empeora cuando se es una niña y aunado a ello indígena; puede ser cuatro veces discriminada:

- a) por ser niña
- b) menor de edad
- c) indígena; y
- d) pobre

Como resultado de esta discriminación, y como ya se anotó anteriormente, la falta de políticas sociales dirigidas a la niñez, y adolescencia, coloca a este sector de la sociedad totalmente sumergido en el olvido, especialmente si son indígenas, y en las regiones del áreas rural de Guatemala, aunado a la falta de inversión en materia de salud, nutrición, educación y falta de protección contra toda forma de abuso y explotación infantil.

Ser niño o niña en Guatemala no es fácil, a nivel centroamericano, los últimos datos registrados por Unicef ubican a Guatemala como el país centroamericano con la tasa más alta de neonatos que mueren por cada mil nacidos vivos. Después de la sobrevivencia materna y el periodo neonatal, el niño o niña, debe superar la morbilidad. Esta se refiere a los menores de 5 años.



La morbilidad infantil se refiere a la cantidad de niños y niñas menores de un año que enferman en un lugar y un período de tiempo determinados. “A nivel nacional, la ubicación geográfica de la mortalidad infantil también depende de los departamentos que, de acuerdo con los mapas de pobreza, son de muy alta marginación. El departamento de Totonicapán es el que tiene la mayor cantidad de casos de mortalidad entre niños menores de un año, le sigue Quetzaltenango y Chimaltenango con las tasas más altas que rebasan significativamente las tasas nacionales de los últimos años. De las causas de mortalidad en recién nacidos que tuvieron ascensos importantes entre 2012 y 2013 está la producida por sepsis bacteriana que tuvo un incremento en más del 190%. Igualmente, la segunda causa, neumonía y bronconeumonía, tuvo un incremento de más del 32%. En relación a las causas de mortalidad infantil, las enfermedades bronco respiratorias son las de mayor incidencia” (ODHAG, 2015:pp.39-41).

Cuatro de cada diez niños y niñas (43.4%) menores de cinco años presenta desnutrición crónica (la que mide la altura en relación con la edad), condición que provoca menos retención escolar, menor productividad, propensión a adquirir enfermedades y hasta pérdida del coeficiente intelectual, efectos irreversibles durante toda la vida. La desnutrición crónica afecta a ocho de cada diez (80%) de los niños y las niñas indígenas. Por lo que reducir la mortalidad en recién nacidos, niñas y niños es un desafío para el Estado guatemalteco y para la sociedad misma, especialmente porque las tasas referentes a estas problemáticas continúan incrementando en nuestra sociedad.

Estas circunstancias vulneran el derecho a la vida de la niñez y adolescencia, al seguir promoviendo un modelo económico social a través de la desigualdad y la exclusión, promueve la muerte social de la mayor parte de las niñas, niños y adolescentes del país.

En ese sentido, es obvia la desigualdad en recursos y oportunidades, que persistirán mientras no existan oportunidades de acceso a la salud, que dependen de las condiciones socioeconómicas. De esta manera lo esencial para el tratamiento de la desigualdad en salud, especialmente cuando se refiere a niñez y adolescencia, es la redistribución de recursos.



Según Unicef, los desafíos más importantes y urgentes de Guatemala para cumplir con los derechos de la niñez son combatir de manera definitiva la desnutrición crónica; poner fin a la violencia y la impunidad frente a los delitos cometidos contra la niñez; y aplicar ampliamente el cuerpo legal existente y las políticas nacionales y municipales en materia de niñez junto a una adecuada asignación de recursos.

La desigualdad, no solo afecta el tema de salud, sino también lo relativo a la educación, esto se ve reflejado según estadísticas realizadas en los años 2013 y 2014 por el INE en conjunto con CONALFA, donde se muestra una conexión entre analfabetismo y pobreza y denotan mayor gravedad en algunos municipios como: “Santa Lucía la Reforma, Totonicapán, cuya tasa de pobreza general es del 94.5% y de pobreza extrema del 55.4%, con un índice de analfabetismo de 29.1%, el más alto de ese departamento. Otros casos como los de Tacaná (San Marcos), Cajolá (Quetzaltenango), San Andrés Sajcabajá, San Miguel Acatán (Huehuetenango) y Panzós (Alta Verapaz), todos con población mayoritariamente indígena, evidencian que la desigualdad también es diversa y 59 De la desprotección a la violencia estructural no solamente tiene una connotación de clase, sino también es étnicamente matizada. Eso no quiere decir que en los lugares con población mayoritariamente mestiza no exista el problema: San Pedro Pinula (Jalapa) y Comapa (Jutiapa) presentan tasas preocupantes de pobreza y analfabetismo” (ODHAG, 2015:p.58).

El modelo de sistema educativo guatemalteco, presenta dualidad, por un lado, hay una educación de élite, siempre garantizada que excluye a las mayorías representada por la educación privada; y por otro lado, la educación para las grandes masas, aquella cargada de preconceptos y vacíos académicos, anti didácticos y anti pedagógicos, representada en las escuelas públicas. Un estudio realizado del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Save the Children indica que los idiomas que tienen más demandas de aprendizaje no son precisamente aquellos en los cuales existe una mayor cobertura. En tal estudio se pone como ejemplo: “El caso de la comunidad lingüística Chuj, en la que el 100% de los niños aprende el idioma materno (demanda), pero solamente el 8.8% de ellos logra acceder a educación primaria en su idioma, lo cual deja un déficit de atención de 12,842 personas” (ICEFI, 2011:p.10).



Lo anterior, da como resultado que muchos niños, niñas y adolescentes abandonen la educación, y algunos decidan emigrar fuera de Guatemala, en busca de mejores oportunidades; ya que la falta de educación impide encontrar un empleo digno, y fomenta la violencia. Por medio de la violencia la población permanece en estado de tensión, genera aislamiento por varios segmentos de la población que cada vez más es presa del miedo que se ha vuelto una cultura en nuestro país.

Como puede observarse, no existe un marco político estructurado o instituido que promueva el acceso a salud, la educación mucho menos a la recreación, que es otro derecho que goza la niñez guatemalteca, la participación de la niñez y la adolescencia en el deporte por ejemplo es esencial para el desarrollo de cualquier ser humano. El Ministerio de Cultura y Deportes, no ha demostrado tener la capacidad de garantizar el acceso a espacios de recreación y socialización, además que comparte su estructura institucional y presupuestaria con el deporte no federado, y destina gran parte de sus ingresos presupuestarios para otros fines distintos de a los de sus objetivos.

Por otro lado, la corrupción es un detonante de la pobreza y de la extrema pobreza, fortalece los sistemas de desigualdad y de exclusión social que consecuentemente viola de los Derechos Humanos de la población y, de forma específica, de los derechos de la niñez y la adolescencia, negándoles la oportunidad a tener un nivel de vida digno, destinados a sobrevivir y en circunstancias precarias, con implicaciones graves que día a día atentan contra su propia vida, su integridad física, psíquica y moral con traumas y daños irreversibles.

Considerando que previo a que la edad adulta, la infancia y la adolescencia son etapas en la vida de todo ser humano que marcan la personalidad de una persona, lo que implica para el Estado, garantizar el acceso a una educación humana, que promueva la generación de sujetos que gocen de salud mental y física, críticos, conscientes de sí mismos y de su comunidad, una educación que promueva, la consciencia colectiva para construir el tejido social y el bienestar común.



D. Inversión social

El término de inversión social, da la idea que todo recurso que se destina a un gasto social debe considerarse a un fondo perdido. No se cuantifica ni representa como algo rentable económicamente o productivo, sino en valores sociales como la solidaridad o la necesidad de cohesión social. Estas consideraciones son más pronunciadas cuando se dirigen a atender a personas más necesitadas, que por su situación de vulnerabilidad se hace indispensable su integración social.

La situación macroeconómica que actualmente atraviesa nuestro país en los últimos años obliga al Estado a incrementar la inversión pública, para ello es necesario desarrollar proyectos como infraestructura educativa y de salud, fortalecimiento de capacidades, carreteras, por medio de las diversas entidades públicas, centralizadas, descentralizadas y autónomas, y para ello imprescindible establecer metodologías adecuadas para su ejecución y evitar de esta manera la duplicidad y ahorro de recursos.

De lo anterior, se deduce que se denomina inversión social al conjunto de proyectos que por su naturaleza se han desarrollado en distintos sectores de la sociedad con el fin de beneficiar, y mejorar, directa o indirectamente las condiciones de vida de la población. Y son proyectos de inversión social aquellos cuyo beneficio se dirige de forma directa a las personas para su bienestar y mejora de su calidad de vida que requieren una etapa pre y post inversión, por ejemplo, proyectos sociales de:

- Servicios básicos
- Salud
- Nutrición
- Educación
- Participación e inclusión social
- Seguridad

A diferencia de los proyectos de inversión social, los proyectos sociales son aquellos cuyo beneficio se centra en forma directa en las personas, en su bienestar y el mejoramiento de sus condiciones de vida, aunque no se enmarcan como proyectos de inversión ya que no cumplen el ciclo de vida, tienen el mismo objetivo de la perspectiva



de desarrollo social. Es decir, es el conjunto de acciones consecutivas ejecutadas por entidades estatales nacionales o internacionales que producen cambios e involucran y afectan a un grupo social determinado. Los proyectos sociales buscan resolver, en forma directa, los problemas de las personas como la exclusión, discriminación, maltrato, etc.

Sus acciones son principalmente: sensibilización, capacitación, talleres, soporte emocional, medios de difusión, etc.; siendo sus etapas el diseño e implementación.

Etapas de Diseño: Es la base donde se encuentra la problemática a resolver, se define sus características y la estrategia de intervención para lograr su objetivo propuesto, a través de un conjunto de herramientas y metodologías propias. Por su naturaleza, no requieren estudios previos ni se puede acumular gastos de inversión con gastos de la etapa de post inversión.

Etapas de Implementación: Consiste en una vez obtenido los recursos, se inicia la implementación, es decir, la ejecución de todas las actividades planeadas y propuestas durante el tiempo de duración del proyecto, cabe mencionar que los proyectos sociales tienen son a corto plazo a diferencia de los proyectos de inversión social, y es aquí donde se presentan los cambios a corto y mediano plazo.

En los proyectos sociales, la etapa de ejecución combina la ejecución y la post inversión del ciclo de los proyectos de inversión social. En esta etapa se realiza la ejecución de los recursos para obtener los bienes y servicios necesarios para la implementación del proyecto, como: preparación de los materiales a utilizar, adquisición y compra de mobiliario y el equipo, entre otros. Además, se realiza la etapa de intervención, es decir, desarrollo de las actividades en el medio social, a través de capacitaciones, asistencia técnica, talleres participativos.

La inversión social, como ya se anotó es la que realizan varios sectores de la sociedad, actualmente existe una tendencia por parte de organismos internacionales, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones civiles, sector privado empresarial, y consiste en la práctica voluntaria con el fin de destinar recursos económicos, financieros y no financieros, que ayudan a las comunidades locales y a las sociedades a alcanzar sus prioridades de desarrollo.



Los sectores que no gubernamentales, han llegado a la conclusión que la inclusión social de los más vulnerables y desaventajados, es una forma de buscar el desarrollo y bienestar común, y han implementado la política de la inversión social dentro de sus organizaciones.

Vandenbroucke (2011) señala que: "La inclusión social también adquiere relevancia en el discurso de la inversión social. Hay cinco precondiciones para que la estrategia de la inversión social sea exitosa en este terreno:

1. La igualdad es tanto una precondición para un Estado de bienestar de inversión social exitoso como uno de los más importantes resultados de las políticas de inversión social. Las sociedades igualitarias son más exitosas en implementar las políticas de inversión social. Pero se necesita una aproximación equilibrada entre una "estrategia de inversión" y una "estrategia de protección" como pilares complementarios de un Estado de bienestar activo. De otra manera, sería imposible darles la vuelta a círculos viciosos de desventajas inter generacionales y volverlos círculos virtuosos de inclusión y emancipación.
2. Para que la inversión social cree círculos virtuosos de inclusión, la función de inversión debería ser igualitaria: el impacto en la infancia y la educación deberían reducir la desigualdad en la sociedad. Los servicios sociales deberían ser genuinamente capacitadores.
3. La creación de círculos viciosos de inclusión y emancipación presupone que las políticas son suficientemente ambiciosas y consistentes. Con el objetivo de reducir el número de personas viviendo en hogares sin empleo, deberían llegar a los individuos y familias que han sido expulsadas del mercado de trabajo. La perspectiva de la inversión social trae un paquete de medidas, y la implementación parcial solo traerá un éxito parcial.
4. El paradigma de la inversión social no es una opción barata y exigirá recursos adicionales. Por ello, la necesidad de austeridad presupuestaria tras la crisis económica mundial es una amenaza para la estrategia de la inversión social. Desde esta perspectiva, debería convencerse a la opinión pública de que el costo presupuestario del envejecimiento debe ser contenido con el objetivo de invertir en

la juventud. Trabajar más tiempo (y reformar el mercado de trabajo) es un imperativo.

5. Debido a la escasez de recursos, la eficiencia es lo principal. Será necesario seleccionar políticas en las áreas de la protección y la inversión. Los trabajos considerados de baja capacitación seguirán siendo muy importantes en nuestras sociedades, pero todo el mundo debería aspirar y tener el derecho a estar "bien capacitado" (pp.13-14).

Los Estados de bienestar, tienden a ejecutar políticas de inversión social que provean mayor responsabilidad individual, y activación por parte del Estado, que pretende conseguir un círculo virtuoso de inclusión, que asegure la sostenibilidad presente y futura del Estado de bienestar, se basa en la previsión antes que la reparación de daños causados, es decir prepararse antes de que sucedan tragedias nacionales, es decir, invertir en preparación, en igualdad de oportunidades, que creen mayor estabilidad económica y social y no supongan un gasto cuando sean vulnerables. Sin embargo, esto no significa que la previsión social es una garantía plena para que no exista crisis; ya que diferentes tipos de Estado de bienestar, que aun previendo sus acciones, tienen dificultades y crisis económica, en el que es apremiante la grave situación de exclusión social, razón por la que se necesita destinar recursos que desde esta perspectiva deberían destinarse a inversión para el futuro.

Las políticas y programas de inversión social para países como Guatemala representan un alivio para superación la pobreza y es la base fundamental que tiene repercusiones directas para la inclusión social y el logro de mayor igualdad de oportunidades y de los ciudadanos.

Todos los ministerios que conforman el gabinete de gobierno, están íntimamente relacionados con la inversión social, sin embargo, es el Ministerio de Desarrollo Social el que de forma específica trata aspectos concretos en el tema de proyectos con fines sociales.

Tal y como el Ministerio de Desarrollo Social lo define en su página web: "El desarrollo social es un proceso gradual y permanente para conseguir el bienestar de las personas, el cual conduce al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la sociedad. Para



ello se establecen distintos ámbitos de intervención, tales como: salud, educación, alimentación, vulnerabilidad, seguridad social, empleo y entretenimiento, entre otros" (<http://www.mides.gob.gt/webtwo/quienes-somos/>).

Esto implica la dotación universal de una plataforma de servicios básicos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población, para proveer de bienestar a toda una sociedad.

Actualmente, en varios países de Latinoamérica (incluyendo Guatemala) se han iniciado procesos de desarrollo mediante la asignación de instituciones públicas dedicadas exclusivamente a la rectoría, coordinación y articulación de la política pública en materia de desarrollo social y programas de protección.

Para cumplir con el objetivo de expandir los derechos sociales a todas las personas, en Guatemala se creó el Ministerio de Desarrollo Social -Mides-el cual trabaja en cinco programas sociales que incluyen y atienden a la población que vive en condición vulnerable, según sus necesidades particulares.

Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social, se define como: "La institución al servicio del Estado, la cual reconoce que las personas guatemaltecas merecen vivir en un país bajo un modelo de desarrollo social incluyente y participativo, que genera confianza e institucionaliza la política pública dirigida a proteger y dignificar la vida, generando oportunidades para que las personas puedan desarrollar sus capacidades desde los primeros años de vida" (<http://www.mides.gob.gt/webtwo/quienes-somos/>).

Con el fin de institucionalizar los programas sociales, a través de procesos transparentes, durante la selección de usuarios, programación de atenciones, medición de corresponsabilidades y generación de capacidades para el desarrollo sostenible de las familias; el 7 de febrero de 2012 se crea el Mides.

Fue denominado, como ente rector, encargado de formular, dictar y establecer las políticas públicas; orientadas a mejorar el nivel de bienestar de personas y grupos que son vulnerables socialmente. Esta institución pertenece al Organismo Ejecutivo y su naturaleza se define en el Decreto 1-2012, el cual fue declarado de urgencia nacional, lo que implica que debe formular estrategias para que las personas optimicen su salud, educación y calidad de vida, y a la vez se fortalezca la seguridad alimentaria nacional.



El Ministerio está orientado a la atención de Derechos Humanos en general, y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en forma particular, considerando que muchas de las dificultades sociales se sustentan en carencias manifestadas dentro de la combinación de estos derechos.

Los programas sociales ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social, se fundamentan a e implementan de acuerdo a las políticas de Gobierno. El propósito es combatir la situación de riesgo social en que viven las personas guatemaltecas en extrema pobreza, a través de la inclusión de las/los más vulnerables y el compromiso de los beneficiados a cumplir ciertas condiciones que les denominan: corresponsabilidades.

El objetivo de dichos programas sociales, es construir un futuro digno para el individuo, su familia y la comunidad. Es por ello que los programas sociales del Ministerio están orientados a implementar políticas en el campo de la educación, salud y productividad para las personas en pobreza y pobreza extrema.

Dentro de los programas sociales a cargo del Ministerio de Desarrollo Social se encuentran:

- a) Programa Bono: Es un programa social de Transferencias Monetarias Condicionadas -TMC- que entrega una asistencia financiera de forma periódica a las personas titulares de familias usuarias en condición de pobreza y pobreza extrema, con niñas y niños de cero (0) a menores de quince (15) años y mujeres embarazadas, a través de una cuenta bancaria. La transferencia de quinientos quetzales (Q.500.00) está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades en Salud o Educación, según corresponda.
- Objetivo del programa: Este programa tiene como objetivo contribuir a la disminución de la pobreza inter generacional en familias identificadas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, promoviendo el acceso a los servicios de salud y educación.
- Objetivos específicos:
- Promover el acceso a los servicios de salud y educación de familias identificadas en situación de pobreza y pobreza extrema.



- Generar oportunidades para el desarrollo de capital humano a través del otorgamiento de TMC.
- b) Programa Tarjeta: Es un programa social de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) que consiste en otorgar el monto de doscientos cincuenta quetzales (Q.250.00), acreditados de forma periódica a través de un sistema bancarizado, que permite a las personas usuarias acceder a una cartera de productos que conforman parte de la canasta básica alimentaria. La persona titular, cuenta con una tarjeta de débito para adquirir productos en establecimientos comerciales autorizados.

Se otorga geográficamente en barrios, colonias y asentamientos urbano-marginales con mayores índices de pobreza y pobreza extrema de los 17 municipios del departamento de Guatemala.

- Objetivo general: Incrementar el acceso a los productos de la canasta básica alimentaria para personas y familias en condición de pobreza y extrema pobreza, residentes en áreas urbanas y rurales del departamento de Guatemala.
- Objetivos específicos:
- Otorgar TMC a personas y representantes de familias que residan en áreas urbanas y rurales en condición de pobreza y extrema pobreza, para la compra de alimentos como complemento a las necesidades básicas de alimentación.
- Desarrollar acciones para mitigar la subalimentación de personas o familias en condición de pobreza y extrema pobreza que residan en áreas urbanas y rurales del departamento de Guatemala.
- Criterios de inclusión:
- Ser guatemalteco/o mayor de edad.
- Ser residente del departamento de Guatemala.
- Estar en situación de pobreza o pobreza extrema.
- Tener hijas/os entre las edades de cero (0) y quince (15) años, o bien, ser adulto mayor.
- Requisitos:
- Utilizar las TMC para la adquisición de alimentos de la canasta básica.



- No intentar comprar productos prohibidos como: bebidas gaseosas o alcoholicas, cigarrillos, recarga de tarjeta para celulares, golosinas o dinero en efectivo.
 - Adquirir productos en los centros de canje autorizados por el Ministerio.
 - Asistir a las charlas informativas.
 - Inscribir a sus hijos en edad escolar a un centro educativo.
- c) Programa Comedores: Es un programa social que ofrece apoyo a las personas y familias vulnerables por su situación de pobreza, crisis, emergencia, calamidad u otra, que afecta su acceso a la alimentación, brindando raciones servidas de comida nutritiva, balanceada e higiénica por un valor simbólico. La prestación del servicio tiene carácter inclusivo y proporciona especial atención a personas adultas mayores y/o con discapacidad.
- Objetivo General: Promover la seguridad alimentaria a la población guatemalteca que vive en condición de pobreza y pobreza extrema del área urbana y rural, a través del acceso a desayunos y almuerzos balanceados por un valor simbólico.
 - Objetivos específicos:
 - Extender las oportunidades de acceder a los alimentos para la población vulnerada por su situación de crisis, emergencia, pobreza y extrema pobreza; así como desnutrición o enfermedades crónicas.
 - Favorecer condiciones que permitan mejorar los hábitos de higiene y alimentación de las personas usuarias del Programa, a través de procesos de sensibilización.
 - Criterios de inclusión:

No se le niega el acceso a ninguna persona, se toman datos personales únicamente como registro.

- Requisitos:
- Cancelar el valor simbólico de la ración servida (Q.1.00 por desayuno y Q.3.00 por almuerzo).
- Utilizar con responsabilidad las instalaciones del Comedor.
- Respetar las normas de convivencia del establecimiento.
- Lugares de intervención:



Se ubica en áreas geográficas urbanas y rurales afectadas por fenómenos naturales cerca de escuelas y hospitales, o donde haya demanda comunitaria por situación vulnerable.

Como puede observarse el Ministerio de desarrollo social es el encargado del diseño, formulación, regulación, dirección y ejecución de los programas sociales del país y maneja entre otros programas los anteriormente mencionados.

E. Inversión en materia de niñez y adolescencia en Guatemala

Centroamérica es una región donde cuatro de cada diez personas son niñas, niños y adolescentes. Por consiguiente, los Estados de la región deberían destinar a este grupo de la población un mayor gasto público que les permita como se ha estado apuntando a lo largo de este trabajo de investigación una mejor calidad de vida y un pleno desarrollo integral.

Según estadísticas contenidas en el informe final emitido por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2013): “La inversión per cápita en niñez por parte del Gobierno Central en el año 2011 fue:

- Costa Rica, USD 1390.3,
- Nicaragua USD 140.6; (es decir, diez veces menor)” (p.3).

En el caso de Guatemala y El Salvador, el monto invertido en cada niño o adolescente es un monto inferior a las posibilidades económicas de los países, muy contrario al caso hondureño, que si bien centra en educación casi toda su inversión para la niñez, lo hace a un nivel superior a su PIB per cápita.

En Guatemala: “Se estima que el 56.2% de la población es menor de 19 años de edad” (UNICEF, 2015:p.10), por lo que el Comité de Derechos del Niño ha recomendado al Estado de Guatemala a adoptar todas las medidas necesarias para aumentar la asignación de recursos y desarrollar servicios orientados a atender a esta población, y asegurar el principalmente el acceso a servicios de:

- a) Salud: “Salud y medicamentos de elevada calidad adaptados al contexto cultural, en particular en las zonas rurales” (UNICEF, 2015:p.19); aunado a ello: “La vacunación es una de las formas más efectivas para prevenir enfermedades que pueden causar



la muerte de niñas y niños. Las coberturas de vacunación se han incrementado notablemente en Guatemala durante las últimas décadas alcanzando niveles cercanos al 90% en el 2012. Sin embargo, el 2014 las coberturas mostraron un gran retroceso debido principalmente al desabastecimiento de vacunas, producto de la falta presupuestaria en el Ministerio de Salud, lo que evidencia una vez más la importancia de la inversión en la infancia y la constante vigilancia de las coberturas de vacunación y salud” (UNICEF, 2015:p.26). Dentro de este mismo tema, la lucha contra el VIH/SIDA y la sífilis congénita, se comprueba una vez más que las acciones preventivas son mucho más eficaces que los tratamientos. Cuando se atiende de manera integral y preventiva a una mujer embarazada con VIH y/o sífilis, de cada 100 partos, 98 niñas y niños, pueden nacer sin el virus o la infección.

- b) Educación: A través del Ministerio de Educación, que garantice una cantidad suficiente de escuelas, material escolar, y docentes debidamente formados. A nivel institucional adoptar todas las medidas necesarias para velar por que los niños completen la enseñanza primaria y la secundaria, incluidas medidas específicas para afrontar las razones que subyacen al abandono escolar.
- c) Adolescentes: Esta población ha estado bastante olvidada, durante las últimas décadas, esto a que los esfuerzos se han centrado en materia de supervivencia infantil priorizando a las niñas y niños menores de cinco años. Sin embargo, aunque las y los adolescentes estaban plenamente incluidos en la Convención de Derecho del Niño (1989), no fue sino hasta la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del 2003 cuando el país hace un reconocimiento explícito de la adolescencia como sujeto de derechos. La aprobación de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas en 2011 representa también un avance en términos de protección a la integridad de las adolescentes mujeres, en particular al reconocer como violación el tener relaciones sexuales con menores de 14 años y el tipificar la trata de personas como un delito, ya que este afecta fundamentalmente a adolescentes mujeres. También se ha avanzado, sólo los últimos años, en el reconocimiento del embarazo adolescente como un problema que debe resolverse a través de la instalación de la mesa interinstitucional para la



atención y prevención de embarazos en niñas de 10 a 14 años. Esto ha redundado en una mayor coordinación interinstitucional para la protección de la adolescencia temprana y la elaboración del Plan Nacional de Prevención de Embarazos Adolescentes (PLANEA).

- d) Recreación; es un derecho que incluye el juego, el deporte y la recreación influyen positivamente en la salud física y mental de todas las personas, en especial de las niñas, los niños y adolescentes que están creciendo y aprendiendo. Probablemente debido a que han existido otras prioridades vinculadas a la sobrevivencia infantil.
- e) Atención a Niños con capacidades diferentes: Ya que en Guatemala, se estima que: “426.821 personas viven con algún tipo de discapacidad, según la primera Encuesta Nacional de Discapacidad del 2005, ENDIS. De ellos, el 27%, es decir, 115.254, son niñas, niños y adolescentes menores de 18 años; del total de la población infantil con discapacidad, el 56.5% son 44.8% de estas personas viven en el área urbana, mientras que el 55.2% restante vive en el área rural. El 61.5% de ellos son no indígenas y el 38.5% son indígenas. Los resultados de la ENDIS señalan que 7.5% de los casos de discapacidad en personas menores de 18 años son asociados con problemas durante el embarazo o el parto, mientras que 64% desconoce la causa, simplemente saben que es de nacimiento, lo que no descarta que muchas veces se trate también de un problema que pudo ser prevenido con atención prenatal y cuidados básicos durante la maternidad. Por otro lado, un importante porcentaje (14.5%) dijo deberse a una enfermedad, un 10% que fue resultado de un accidente y alrededor de 3% que fue víctima de un acontecimiento de violencia (común o intrafamiliar)” (UNICEF, 2015:p.38).
- f) Protección a niños en riesgo de vulneración en sus derechos: En general, para abordar la protección de la niñez guatemalteca, se trabaja sobre los riesgos y vulnerabilidades que se ocultan tras muchas formas de maltrato, abandono, abuso físico, psicológico, explotación, la trata, los trabajos peligrosos y la violencia, la vida o el trabajo en la calle, el matrimonio forzado a temprana edad. Además, también se trabaja con los mecanismos para reducir dichos riesgos y vulnerabilidades, y los mecanismos para detectar casos concretos de violación a derechos y los medios

para trabajar con la víctima, su familia y comunidad para abordar y reparar el daño realizado. Proceso que se encuentra debidamente regulado en la Ley de Protección de Niñez y Adolescencia y menciona los actores que intervienen en dicho proceso de protección.



F. Importancia de la inversión de los recursos del Estado en los niños, niñas y adolescentes

Dada la importancia que los niños, niñas y jóvenes tienen en nuestro país ya que constituyen el futuro del mismo, sumado a que el Estado ha adquirido y ratificado compromisos a nivel internacional orientados a mejorar la calidad de vida de la niñez guatemalteca, es indispensable establecer una plataforma que incluya políticas de carácter pública y fiscal que tenga por objeto el destino de recursos e ingresos públicos a la niñez guatemalteca, que les garantice como mínimo la satisfacción de sus necesidades básicas, como lo son: salud, educación, seguridad, supervivencia y desarrollo integral, así como la inclusión social dentro del país, para que tanto ellos como sus familias tengan las oportunidades y recursos necesarios para la realización de sus derechos y participar activamente de las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas, sin ninguna discriminación o estigma basado en discapacidades, género, etnia, raza, estatus económico u otros factores.

Como se anotó con anterioridad, la inversión social es una herramienta básica para el desarrollo humano y la reducción de disparidades. Propiciar una economía estable es clave para lograr el crecimiento sostenido y este es crucial para generar desarrollo humano, ya que amplía la base de recursos disponibles para incrementar el acceso a servicios y mejorar su calidad y más aún si esta inversión es en la niñez y adolescencia que representan el futuro de este país y futuros contribuyentes, es decir que la inversión en ellos debe de ser una estrategia principal para el desarrollo del país.

En este sentido, la Directora Regional de Plan Internacional para América Latina y el Caribe, Corina Villacorta, destacó en el estudio Centroamérica: Análisis Regional de la Inversión en la Niñez y Adolescencia, que: "La mejor y mayor inversión pública en la niñez y adolescencia debe ser vista por los Estados no solamente como una obligación

legal y un imperativo ético, sino también como una oportunidad estratégica para que las sociedades avancen en su bienestar general” (ICEFI, 2016:p.16).

El citado estudio, concluye en que no es suficiente invertir más en términos de cantidad de recursos diarios per cápita, sin considerar la inflación, sino que estos recursos deben ejecutarse y traducirse en mejoras concretas en el nivel de vida de los niños, niñas y adolescentes.

Enrique Maldonado, quien es economista de ICEFI, e investigador principal del estudio en mención, señaló que: “No se tienen presupuestos públicos desglosados por género, edad, etnia y territorio, que permitan entender realmente dónde estamos invirtiendo y en quiénes. Sin esta información es muy difícil re-orientar oportunamente los recursos para llegar a los niños, niñas y adolescentes más excluidos y marginados” (ICEFI, 2016:p.64).

Por esto mismo, una de las principales recomendaciones del Estudio, es diseñar e implementar políticas públicas que prioricen a las niñas y las adolescentes ya que estas redundan en una mejora para la niñez y adolescencia en general.

Otras de las recomendaciones del estudio incluyen: fortalecer las instituciones públicas para una mejor gestión de los recursos, poner en marcha un sistema centroamericano de indicadores sobre niñez y adolescencia; y fortalecer las organizaciones de sociedad civil para que exijan a los Estados rendir cuentas sobre el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El objetivo de invertir los recursos públicos en la niñez se traduce en la inclusión social de los niños, niñas y adolescentes; reducir el estado de vulnerabilidad en que actualmente se encuentran, fortalecer los Ministerios, instituciones y organizaciones a cargo de la ejecución de estos recursos; para ello, es indispensable implementar un sistema de planificación que permita asegurar la regularidad y constante inversión dirigida a los niños, niñas y adolescentes; que les garantice una calidad de vida digna y fomente a largo plazo el desarrollo del país.



CAPÍTULO IV

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN GUATEMALA EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA



A. Presupuesto público

El presupuesto público, se encuentra íntimamente ligado al Derecho Presupuestario, en este sentido; Alveño Ovando (2015) cita: “El Derecho Presupuestario es el conjunto de principios y normas de Derecho Público que regulan lo atinente al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado con todos sus factores de incidencia, que, por lo general es ley anual, y que comprenden todas las fases, desde su iniciativa, discusión, aprobación y ejecución hasta su liquidación” (p.147).

Los antecedentes más remotos del presupuesto de ingresos y egresos del Estado se encuentra en el Derecho Romano, en el Imperio Romano, en donde regían normas y un sistema jurídico que aunque no se planificaba, contaban con un presupuesto imperial; otro antecedente es el origen del Presupuesto Moderno, el cual surgió en Inglaterra, derivado de las luchas del pueblo contra la monarquía el cual limitó a través del parlamento los gastos de esta.

En Guatemala, la fuente histórica del Derecho Presupuestario es el Código Fiscal de 1881, aprobado y sancionado por Justo Rufino Barrios, en plena Reforma Liberal, que aunque no contiene concretamente regulaciones presupuestarias, si norma todo lo relativo a los tributos y a las dependencias gubernamentales que los captaban.

Como fuentes formales del Derecho Presupuestario en Guatemala, se encuentran enmarcados en:

- La Constitución Política de la República de Guatemala.
- La Ley que apruebe el Congreso de la República cada año, para el periodo fiscal, que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.
- Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su reglamento.

La Real Academia Española (2007), define el presupuesto como: “El cómputo anticipado del coste de una obra o de los gastos y rentas de una corporación. En otras



palabras el presupuesto es una primera aproximación relacionado a proyectar un plan utilizado medios para la ejecución de una cosa” (p.864).

Se conoce como presupuesto público: “A la estimación de gastos de un poder estatal para un periodo determinado. Este documento menciona la cifra de gastos que el Estado prevé asumir y los ingresos que espera obtener en el ejercicio en cuestión” (Gabarda, 1998:p.232).

Es evidente que el presupuesto es un plan de acción en donde se deben establecer los medios para alcanzar los objetivos que se persiguen en un momento determinado, cuando este se refiere a un ente público adopta ciertas características específicas y un perfil peculiar que lo distingue y lo hace diferente al presupuesto de un sujeto pasivo.

Las características del presupuesto de un ente público son las siguientes:

- Desde el punto de vista teleológico, por estar destinado a lograr fines de naturaleza pública o colectiva, se trata en definitiva de atender y satisfacer las necesidades que demanda la sociedad; como lo indica el artículo uno, de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Desde el punto de vista objetivo, por venir integrado por el cálculo o previsión de los ingresos y de los gastos que se han de efectuar en un determinado periodo de tiempo.
- Desde el punto de vista subjetivo, porque corresponde elaborarlo, aprobarlo y ejecutarlo a un sujeto de naturaleza pública como lo indica en los artículos 237 y 238, de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En base a las características antes mencionadas se pueden citar distinto conceptos, siendo estos:

Para el profesor Rodríguez Bereijo (1970) define el concepto de Presupuesto del Estado como: “El acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos” (p.24).

Al respecto, el autor Dino Jarach (1999) indica que: “Como plan económico del sector público el presupuesto constituye una ley con eficacia obligatoria para los diferentes

poderes a los que se encomienda su ejecución. Su contenido normativo es diferente en la mayoría de las leyes, pero su esencia es la del marco legal dentro del cual debe desarrollarse la acción del gobierno. Es esta la naturaleza político-económico del presupuesto que se proyecta también en el ámbito jurídico". (p.63)



Para Alveño Ovando (2015), en su libro Derecho Presupuestario Guatemalteco, cita el concepto de Presupuesto Estatal de Ingresos y Egresos de Guatemala como: "Conjunto de normas recogidas en una ley anual y en otras leyes, que contiene la previsión de los ingresos y la ejecución de los gastos a realizar durante un período fiscal determinado, que comprende del uno de 1 de enero al 31 de diciembre del año para el cual se aprueba" (p.13).

Conforme a la Guía "Aprendiendo Aspectos Básicos del Presupuesto" del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) (2008) cita: "El presupuesto es el límite de gastos que una entidad puede realizar durante un año, de acuerdo a los ingresos que espera recibir, y debe ser la expresión financiera de los programas y proyectos que ejecutará para alcanzar los objetivos del plan de gobierno" (p.8).

En el artículo 237, de la Constitución Política de la República de Guatemala, cita "El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, incluirá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.

En el sector público, la elaboración del presupuesto permite estimar los recursos con que contaremos y distribuirlos de acuerdo a las prioridades del gobierno, entre las distintas instituciones. Indica el límite de gasto de cada entidad, para realizar las actividades requeridas y alcanzar sus planes y objetivos a través de sus programas y proyectos.

En cuanto a la naturaleza jurídica del presupuesto, se debe hacer referencia a su ley sustantiva que regula su contenido, así como las formalidades para su validez y eficiencia.

Según indica Dino Jarach (1999): "Como plan económico del sector público, el presupuesto constituye una ley con eficacia obligatoria para los diferentes poderes a los que se encomienda su ejecución" (p.46).

Como se mencionó anteriormente, en Guatemala, la naturaleza jurídica del presupuesto es eminentemente formal, el cual se puede comprobar en el sistema normativo siendo La Constitución Política de la República de Guatemala, La Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su Reglamento.



Por consiguiente, el presupuesto constituye ley, debido a que el mismo es fuente tanto de derechos, como de obligaciones determinadas entre el Estado guatemalteco y los particulares que tienen participación activa en la nación, razón por la que para la aprobación del presupuesto en Guatemala se deben de cumplir con todos los requisitos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala regulan. Por lo tanto, se puede afirmar que el presupuesto en Guatemala, es una ley ordinaria, positiva y vigente.

1. Funciones del presupuesto público

El presupuesto público, como instrumento de planificación y de política económica, así como de gestión de la administración fiscal del Estado, requiere de una legislación adecuada que armonice en forma integrada con los sistemas de contabilidad gubernamental, tesorería y crédito público, los procesos de producción de bienes y servicios del sector público.

En el sector público, la elaboración del presupuesto permite estimar los recursos con que se contara y poder distribuirlos de acuerdo a las prioridades del gobierno entre las distintas instituciones. Indica el límite de gasto de cada entidad, para realizar las actividades requeridas para alcanzar sus planes y objetivos a través de sus programas y proyectos.

El presupuesto constituye una buena base para la transparencia en el uso de los recursos públicos, pues permite conocer de manera ordenada el destino del gasto realizado por las entidades públicas, y de esa forma permite evaluar los resultados de la gestión pública.



Por otra parte, no pueden obtenerse recursos de préstamos y donaciones para nuevos proyectos a menos que se tenga un presupuesto que permita evaluar la capacidad de pago y endeudamiento del país.

2. Principios presupuestarios

Según Carrera Raya (1995), los denominados principios presupuestarios son: “Un conjunto de reglas jurídicas que deban inspirar la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto” (p.36).

Los principios que rigen en materia presupuestaria son susceptibles de ser clasificados de distinta manera, según el aspecto que se tome en consideración, sin embargo, el Seminario de Derecho Financiero de la Universidad de Madrid, citado por Menéndez (2010) se refiere a los siguientes:

- a) “Principios políticos: Principios como el de competencia, que atiende fundamentalmente al juego o reparto de poderes en el denominado “ciclo presupuestario”, de tal modo que la preparación o elaboración del presupuesto y su ejecución quedarían encomendados al poder ejecutivo, mientras que la aprobación y el control se residenciarían en manos del poder legislativo.
- b) Principios económicos: Se fundamentan en la relación existente entre el presupuesto como plan de acción financiera del gobierno y la actividad económica del país. Expresión de estos principios sería las reglas del equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, la neutralidad presupuestaria y el de gestión mínima (reducción del gasto público a lo estrictamente indispensable). Principios obviamente, difícilmente compatibles con una acentuada actuación intervencionista en la vida económica que subyace en la moderna actividad financiera de los entes públicos.
- c) Principios jurídicos. Esto es, principios que modulan y vertebran la eficacia jurídica del presupuesto tanto en su contenido como en su forma. Se acogen como tales, entre otros, los de unidad, universalidad, anualidad o temporalidad y el de especialidad.



- d) Principios contables. Son aquellos que reflejan manifestaciones de los principios jurídicos en el orden contable del presupuesto. Deben destacarse a tal efecto los principios de ejercicio cerrado, unidad de caja, presupuesto bruto y no afectación ente ingresos y gastos” (p.463).

En el derecho presupuestario, los presupuestos tienen los siguientes principios generales:

- a) “Principio de Unidad Presupuestaria: Este postula que los ingresos y los gastos públicos figuren en un único presupuesto; este se complementa con el principio de universalidad dado que la idea de un único presupuesto solo puede ser atendida y valorada, si al mismo tiempo, aquel recoge todos los principios y gastos públicos.
- b) Principio de Unidad y su proyección en el ordenamiento jurídico vigente: Se entiende que la regla de la unidad del documento presupuestario se halla estrechamente relacionada con la idea de la personalidad jurídica, de tal modo que cada ente público con personalidad debe tener su propio presupuesto, es decir, que el Estado incluiría la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal.

En definitiva, la regla de la unidad del presupuesto, no debe entenderse solo ni únicamente como la unidad en el documento presupuestario, sino también como unidad al objeto de generar una correcta fiscalización y control de la actividad económica del Estado, de tal modo que su examen y enmienda permita conocer y posibilite , al mismo tiempo un mayor grado de eficacia y transparencia en la política económica que debe de ejecutar el gobierno en virtud de la correspondiente autorización presupuestaria.

- c) Principio de unidad de caja: El principio de unidad presupuestaria en su proyección contable se materializa en la regla de la unidad de caja, es decir todos los fondos públicos han de afluir a una única caja, a un único organismo, el tesoro público y sus dependencias de donde han de salir todos los pagos que con ellos se realicen.
- d) Principio de Universalidad presupuestaria: El principio de unidad y de universalidad presupuestaria se encuentran íntimamente vinculados; ya que la universalidad pone de manifiesto la exigencia de que todos los ingresos y todos los gastos públicos figuren en el presupuesto; por tanto podría decirse que todos los ingresos y gastos deben estar recogidos en un único presupuesto, es decir, la integridad del conjunto



de los derechos y de las obligaciones económicas sobre las que incide la autorización presupuestaria.

- e) Principio del Presupuesto Bruto: Este principio también llamado de integridad supone que la totalidad de los ingresos y de los gastos deben reflejarse de forma separada y sin ningún tipo de compensaciones entre ellos, de tal manera que los ingresos se computen por su importe íntegro sin que se admita la consignación de los gastos que han sido necesarios para su obtención.
- f) Principio de no afectación: Este principio quiere dar a entender que la totalidad de los ingresos públicos deben estar destinados a financiar de forma indistinta el conjunto de los gastos públicos. No deben existir ingresos determinados que financien gastos específicos, esto es no debe existir correlación alguna entre los ingresos que percibe el Estado y que se consignan como tales en el presupuesto y los gastos que se pretenden efectuar en virtud de los primeros. Es evidente que la exigencia de la no afectación entre los ingresos y los gastos permite al gobierno establezca orden y prioridad en el gasto según los criterios y razones que estime pertinentes al efecto, sin que los sectores sociales económicos o de cualquier otra naturaleza puedan utilizar un medio de presión tan obvio como el de reclamar el destino de los ingresos de ellos obtenidos.
- g) Principio de anualidad presupuestaria: Este principio constituye una regla que delimita el ámbito temporal de eficacia del presupuesto, es decir el período de tiempo durante el cual despliega sus efectos jurídicos, generalmente es anual. Se considera que su fundamentación es político derivado que el reparto de poderes, entre el legislativo y el ejecutivo, en orden a la materia presupuestaria, ya que la actividad financiera debe desarrollarse en coordenadas temporales, acotadas por la existencia del principio de anualidad. Este debe referirse a las fases de elaboración y aprobación del presupuesto.
- h) Principio de Especialidad Presupuestaria: Este principio indica las reglas concebidas originalmente de una forma rígida, estática, que ponen claramente la forma de entender el presupuesto y en particular la autorización para gastarlo, es decir, existen limitaciones de naturaleza cualitativa, cuantitativa y temporal.

Es decir, la disposición de los fondos por el gobierno deberá de efectuarse en atenciones señaladas en el presupuesto, la autorización de gastos se llevará a cabo solo hasta el límite máximo del presupuesto y que la utilización de los créditos permitida en el presupuesto deberá realizarse mientras este en vigencia.



- i) Principio de Especialidad Temporal: Este principio no debe confundirse con el de anualidad, más bien afecta a la fase de su ejecución, la especialidad temporal se caracteriza por ser una regla que postula que los ingresos y gastos deben ejecutarse dentro del periodo de vigencia presupuestaria es decir que los créditos fijados en el presupuesto se atiendan los gastos” (p.467-469).

3. Principios presupuestarios en Guatemala

Para el Alveño Ovando (2015), la doctrina, las leyes y la jurisprudencia constitucional han establecido los principios que regulan la uniformidad del presupuesto y de las normas que lo rigen. Siendo los siguientes principios que cita:

- a) Principio de Unidad: “Este principio indique que todos los ingresos y egresos del Estado deben de estar agrupados en un mismo presupuesto” (Alveño, 2015:p.164).

Dicho principio se encuentra enmarcado en el artículo 237, de la Constitución Política de la República de Guatemala en el que indica:” Los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca, sus presupuestos se enviaran obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general”.

- b) Principio de Universalidad. Consiste en que no puede haber compensación entre los ingresos y gastos de los entes que perciben los ingresos y realizan los gastos, enmarcado en el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El presupuesto debe incluir la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.

Como lo indica Villegas (2016): “Según este principio no puede haber compensación entre gastos y recursos, es decir que tanto unos como otros deben de figurar con su importe bruto, sin extraer saldos netos” (p.194).



c) Principio de Especialidad: Consiste en que la autorización parlamentaria no se da en forma global, sino que se concede por cada rubro con su destino.

Este principio se encuentra implícito en el Proceso Presupuestario enmarcados en los artículos tres, siete, 11 y 12 de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Nación; por lo que las entidades como el Ministerio de Finanzas Publicas, la Secretaría de Planificación y Programación Económica, el Sistema Contable Integrado, la Comisión Técnica de Finanzas y el Organismo Legislativo y Comisión de Finanzas deben tomar en cuenta este principio.

d) Principio de No afectación de Recursos: Este principio nos indica que en el rubro de Ingresos, deben de ingresar a un fondo común y de allí deben de ser destinados a distintos planes y programas del gobierno, mientras que el rubro de egresos deben de cumplir con los fines de destino para los que fueron creados según la ley anual. Por lo anterior citaremos los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica del Presupuesto de la Nación.

e) Principio de Equilibrio Presupuestario: Este principio hace referencia a que los ingresos deben cubrir los egresos, en otras palabras, dichas categorías deben de ser iguales en los montos. Se dice que un presupuesto es deficitario, cuando los gastos son mayores que los ingresos, por el contrario cuando los ingresos son mayores que los egresos muestra un superávit y por tanto son equilibrados.

f) Principio de Procedencia: Al hablar de procedencia se refiere a la aprobación por parte del Congreso de la República de Guatemala, sanción y publicación por parte del Organismo Ejecutivo y de la Ley del Presupuesto de la Nación, requisitos sin los cuales, no pueden tener vigencia y aplicación las normas presupuestarias.

Este principio se encuentra enmarcado en los artículos 171 literal “b” 183 artículo literal “j” y 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

g) Principio de Anualidad: Este principio consiste en que el presupuesto debe de ser aprobado para un periodo fiscal, dentro del cual debe de ejecutarse y liquidarse,

este permite la medición de la eficacia presupuestaria en cierto periodo, en este caso es anual iniciando el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

Como lo indica el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe de aprobarse para cada ejercicio fiscal y aprobarlo anualmente por el Congreso de la República de Guatemala.

- h) Principio de Transparencia y/o Publicidad: Indica que al presupuesto debe darse la debida publicación para que todos los habitantes de Guatemala que se encuentren interesados en su conocimiento tengan la fuente a donde puedan recurrir para su consulta, este presupuesto debe de informarse periódicamente a la población su ejecución, como lo indica el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En decir el presupuesto es un documento público, accesible a cualquier ciudadano que quiera consultarlo.

4. Clases de presupuestos

Alveño Ovando (2015), indica las clasificaciones del presupuesto, siendo estas:

- a) Presupuesto Equilibrado: “En términos generales un presupuesto equilibrado significa simplemente un presupuesto en el cual los gastos no exceden los ingresos” (p.174). Este término, puede usarse para el presupuesto de cualquier entidad, como el de una empresa, organización sin fines de lucro o incluso una familia. Sin embargo, el término se asocia más a menudo con un presupuesto del gobierno. Un presupuesto bien balanceado demuestra cierta salud fiscal, mostrando un nivel de gasto que se mantiene en sintonía con los costos.

Esta clasificación se atiende por los ingresos y egresos, es una derivación del principio de equilibrio presupuestario, en lo anterior se basa en que los ingresos propios del Estado alcancen para cubrir los egresos, siendo la premisa fundamental para hablar de presupuesto equilibrado.

- b) Presupuesto Desdoblado: “Este presupuesto difiere al principio de Unidad presupuestaria, en el que todos los ingresos y egresos del Estado están reunidos en un solo documento, es decir en un solo presupuesto” (Alveño, 2015:p.174).



Según corrientes el presupuesto desdoblado es un presupuesto de ingresos y otro presupuesto de egresos.

- c) Presupuesto Programático: "Este presupuesto indica que los gastos responden a los planes y programas de gobierno y no se pueden aplicar ingresos a gastos diversos de programados" (p.174). En el caso de Guatemala este se logra a través de candados presupuestarios los cuales no permiten disponer de los ingresos más allá de lo previsto.

Este presenta el gasto público desagregado en función de los sectores económicos y sociales, donde el mismo tiene su efecto. Persigue facilitar la coordinación entre los planes de desarrollo y el presupuesto gubernamental. Es decir, el Presupuesto por Programas, es el instrumento que cumple el propósito de combinar los recursos disponibles en el futuro inmediato, con metas a corto plazo, creadas para la ejecución de los objetivos de largo y mediano plazos.

- d) Presupuesto financiero: En la doctrina esta clase de presupuesto se plantea con poca claridad, porque todo presupuesto estatal es de índole financiero, trata de las finanzas públicas. Por consiguiente, hay diferentes doctrinas en las que tratan de dividir el presupuesto en de funcionamiento y de inversión, este último sería denominado Presupuesto financiero, con el cual se trata de crear satisfactores que coadyuven al desarrollo social y al bienestar común.

5. Proceso presupuestario

El proceso del presupuesto es el conjunto de fases por las que atraviesa el presupuesto desde la elaboración del gobierno, su aprobación por el Congreso de la República, la ejecución respectiva en el año calendario hasta la fase del control de lo ejecutado, algunas de las atribuciones son competentes para diferentes órganos jurídicos por ejemplo la elaboración o preparación y ejecución es del poder ejecutivo la aprobación y control es del poder legislativo.

- a) Formulación: La etapa de formulación en un presupuesto es la importancia de prioridades, objetivos, metas y programación de ingresos y egresos, en las entidades privadas, únicamente, se encargan de la formulación y cumplimiento de

objetivos y metas en las entidades públicas el proceso es el mismo, sin embargo, hay diferentes entidades que se encargan de apoyar diferentes procesos y proyectos, así la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es la encargada de definir los grandes lineamientos de las políticas gubernamentales, y corresponde a cada entidad desarrollar sus planes operativos anuales, que es la definición de objetivos a alcanzar y actividades a realizar en el año para lograr esos objetivos.

La Superintendencia de Administración Tributaria se encarga de estimar los ingresos provenientes de impuestos y el Ministerio de Finanzas estima los provenientes de préstamos externos y donaciones que se tendrán durante el año. Con ello se definen los techos presupuestarios, que son el límite de gasto para cada entidad, los cuales se discuten en Gabinete de Gobierno y con el visto bueno del presidente se trasladan a los Ministerios de Estado y Secretarías de la Presidencia. Con esto, las entidades realizan un proceso de programación interna con base en sus propios objetivos para el año (objetivos operativos), prioridades, metas y el techo presupuestario asignado y proceden a asignar el presupuesto a los programas y proyectos, de acuerdo a la técnica y normas emanadas del Ministerio de Finanzas.

Una vez finalizado el proceso de asignación de recursos, las entidades presentan su anteproyecto de presupuesto a la Dirección Técnica del Presupuesto (a más tardar el 1 de julio) la cual lo analiza y prepara para conformar el proyecto de presupuesto que debe entregar al Congreso de la República a más tardar el 2 de septiembre y con esto inicia la etapa de discusión y aprobación del presupuesto, como podemos ver en este ámbito o fase juegan varios papeles importantes como Jefes de Gabinetes, ministerios, secretarías de hacienda y presidencia de la nación que como lo mencionamos anteriormente es el conjunto de gastos recaudados e ingresos estimados por cada entidad o ministerio que lleve su presupuesto de forma independiente, antes de la presentación ante las entidades autorizadas para la aprobación y discusión, se contempla lo que son ambientes macro que puedan influir en aspectos económicos de un presupuesto.



El artículo que se relaciona con la formulación y deja en vigencia los plazos de presentación es el artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 que estipula: "PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO. El Organismo Ejecutivo presentará el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá, acompañado de la información que se especifique en el reglamento de esta Ley".



b) Discusión: Esta es una de las etapas primordiales que tiene relación directa con la aprobación y corresponde por mandato Constitucional al Congreso de la República iniciando el 2 de septiembre y finalizando el 1 de diciembre. El proceso inicia con la discusión del proyecto de presupuesto en la Comisión de Finanzas del Congreso y posteriormente pasa discusión en el pleno.

De acuerdo a lo que indica la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica del Presupuesto y el Código Municipal, para el caso de cada tipo de entidad, el proceso de discusión y aprobación, de su presupuesto, se realiza en diferentes instancias; antes de conocerlas, vale aclarar que entendemos por cada tipo de estas entidades:

- Entidades Descentralizadas: son entidades que se encargan de prestar ciertos servicios especializados o técnicos, actúan con personalidad jurídica y patrimonio propios según les asigne la ley, pero están bajo la tutela de un Organismo del Estado.
 - Entidades Autónomas: son aquellas que actúan independientemente, y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes, sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.
 - Municipalidad: Es el ente encargado del gobierno, administración y funcionamiento de los municipios, actúan por delegación de Estado y gozan de autonomía, es decir no están subordinadas a ningún Organismo del Estado.
- c) Aprobación: Por parte de la dirección general, de las previsiones que han ido realizando los distintos responsables supone evaluar los objetivos que pretende alcanzar la entidad a corto plazo, así como los resultados previstos en base de la



actividad que se va a desarrollar, debe estar en términos y condiciones de autorización, de acuerdo a plazos definidos en la Constitución y la ley. Se define también como el acto en el cual el congreso acepta el presupuesto presentado por cada entidad o ministerio estatal que maneja presupuestos necesarios para cubrir las necesidades básicas de una sociedad, por lo que a su vez si en dado caso pasan las fechas de aprobación y no es aceptado el presupuesto de un año próximo hay Artículo en materia fiscal que regula dicho hecho que es la Constitución Política de la República de Guatemala la cual establece en el artículo 171 inciso b) que en caso de no aprobarse el presupuesto de un año continúa rigiendo el presupuesto del año anterior, el cual puede ser modificado o ajustado por el Congreso.

- d) Ejecución: La doctrina menciona cuatro estadios sucesivos en el procedimiento de realización de los gastos públicos: el compromiso (*impegno; engagement*); la liquidación; la orden de pago (*ordenazione ordonnance*) y el pago. En consecuencia, las etapas del proceso de ejecución de gastos, en el régimen nacional de nuestro país son las siguientes: a) distribución administrativa del presupuesto de gastos; b) compromiso; c) devengamiento, d) pago.
- e) Liquidación: La Constitución Política de la República en el artículo 241, preceptúa: "Rendición de cuentas del Estado. El Organismo ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado.

El ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres primeros meses de cada año. Recibida la liquidación la Contraloría General de Cuentas rendirá informe y emitirá dictamen en un plazo no mayor de dos meses, debiendo remitirlos al Congreso de la República, el que aprobará o improbará la liquidación

En caso de improbación, el Congreso de la República deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes y si fuere por causas punibles se certificará lo conducente al Ministerio Público.

Aprobada la liquidación del presupuesto, se publicará en el Diario Oficial una síntesis de los estados financieros del Estado.



Los Organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentaran al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado”.

De la Liquidación del presupuesto. El Decreto 101-97 Ley Orgánica del Presupuesto en el artículo 43: “Liquidación Presupuestaria. Al final de cada ejercicio presupuestario las entidades a que se refiere este capítulo procederán a preparar la liquidación del presupuesto, la cual de acuerdo a la fecha establecida en la Constitución política de la República y con el contenido que se indique en el reglamento, será remitida a los organismos competentes para su consideración y aprobación”.

Según Carrera Raya (1995): “En cuanto a la liquidación específicamente hablando, corresponde. La erogación, que fue calculada aproximadamente a los efectos del compromiso, se hace concreta y fija mediante la liquidación, es decir se constituye en deuda liquida” (p.164). Por supuesto, la liquidez ya existe en el momento del compromiso, pero el importe exacto, solo puede determinarse con posterioridad a esa operación, una vez cumplidas las prestaciones o realizados los servicios.

f) Control: La Constitución Política de la Republica en el artículo 232 establece: “Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario del organismo del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado haga colectas públicas.

También están sujetas a fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona que por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos”.

Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.

B. Planificación presupuestaria

El conjunto de leyes que tiene por finalidad normar los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería y de crédito público de Guatemala, de acuerdo al Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Prevista por la Constitución Política de Guatemala, la Ley Orgánica del Presupuesto es la norma superior y general en materia presupuestaria, que regula la formulación, programación, organización, coordinación, ejecución, liquidación y control de los ingresos y egresos del Estado, bajo principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad para asegurar la gestión, cumplimiento y evaluación de los programas y proyectos del sector público (Arévalo, 2011).



1. Contenido de la Ley de Presupuestos del Estado

Está unánimemente admitido que la Ley de Presupuestos tiene un contenido complejo, complejidad que se manifiesta por abarcar un conjunto diverso de materias; unas estrictamente presupuestarias, los estados de previsión de ingresos y de autorización de gastos.

En ejercicio de las atribuciones que corresponden a la Constitución de la República de Guatemala, en el artículo 171, se decreta la Ley De Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecisiete.

DECRETO NUMERO 50-2016

Artículo 1. Presupuesto de ingresos. Se aprueba el Presupuesto de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal, comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre del dos mil diecisiete el monto de SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL QUETZALES (Q.76,989,451,00).

Artículo 6. Presupuesto de egresos. Se aprueba el Presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal, comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre del dos mil diecisiete el monto de SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL QUETZALES (Q.76,989,451,00).

2. Limitaciones o candados presupuestarios

Hablar de Limitaciones presupuestarias, es un precepto constitucional que contiene una obvia limitación al contenido de la Ley de Presupuestos; la prohibición tajante y clara



que, sin embargo, está matizada cuando sólo se trate de su modificación, pues en tal supuesto sí podría modificarse, pero para ello, existen las limitaciones o candados presupuestarios para cubrir o proteger las finanzas del Estado.

La ley de presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea.

Candados Presupuestarios, generalmente, se usa este concepto para definir limitaciones de transferencias de recursos hacia programas, entidades, entre otras, se asegura que son candados presupuestarios los que garantizan que los recursos sean transferidos y usados a donde realmente son necesarios y en el caso del gobierno mayormente estos recursos son dirigidos hacia programas de orden social, sin afanes de lucro, electorales y otros techos presupuestarios.

Artículo 29, prohibición de gastos superfluos: Se prohíbe el uso de las asignaciones de gasto público para alimentos y bebidas, combustible, telefonía, gastos relacionados con viajes al exterior cuando realicen actividades directamente con gastos inherentes a despachos de funcionarios públicos.

Artículo 30, prohibición para modificaciones a asignaciones: las asignaciones de gasto aprobadas para el Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República, no podrán modificarse, excepto cuando sea para atender casos de calamidad pública declarados conforme al Decreto número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público del Congreso de la República, incorporación de préstamos o donaciones. Las transferencias al interior de las referidas instituciones si están autorizadas.

Artículo 31, Prohibición para disminución a asignaciones: las asignaciones de gasto aprobadas para los Ministros de Salud Pública y Asistencia Social; de Agricultura, Ganadería y Alimentación, y de Educación no podrán por ningún motivo disminuirse.

a) Criterios de Clasificación Presupuestaria: Los criterios de clasificación de los Estados de ingresos y de gastos, se conocen usualmente como la estructura o contenido del presupuesto que es la forma o manera en que se ordenan los ingresos y gastos que permitan su ordenación con reglas precisas. Por tanto, un adecuado criterio de clasificación debe tender al logro de objetivos de diverso tipo, es decir,



saber hasta qué punto puede ser un instrumento eficaz para alcanzar los objetivos económicos propuestos.

Dentro de las acciones encaminadas al fortalecimiento de la reforma de la administración financiera del sector público, la revisión, actualización y adecuación de los instrumentos normativos de carácter presupuestario en los cuales se fundamenta el Sistema Integrado de Administración Financiera, es imprescindible. Dentro de dichos instrumentos, el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, reviste gran importancia debido a que en el mismo se sustenta parte de las operaciones que se registran en las diferentes etapas del Proceso Presupuestario, así como por las interrelaciones que se establecen con los demás clasificadores.

Los clasificadores son los siguientes:

- Clasificación Institucional
- Clasificación Geográfica
- Clasificación por Finalidades y Funciones
- Clasificación por Tipo de Gasto
- Clasificación por Fuentes de Financiamiento
- Clasificación de Recursos por Rubros
- Clasificación Económica de los Recursos
- Clasificación por Objeto del Gasto
- Clasificación Económica del Gasto

La clasificación institucional, es el proceso de sectorización de las entidades públicas implica agrupar a las instituciones del Estado según criterios jurídicos, estadísticos y económicos de utilidad analítica y administrativa, para los órganos rectores del sistema presupuestario y contable de Guatemala, y para la población en general.

Para el caso del clasificador institucional del Sector Público guatemalteco, son instituciones públicas cada una de las organizaciones que conforman el Gobierno General y las empresas Públicas, excepto Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, y Servicios de la Deuda Pública, que son “Entidades Públicas” ya que no constituye en unidades administrativas como tales, y cuya existencia obedece a fines de control presupuestario y contable. Ejemplo:



Sector
Subsector
Grupo
Subgrupo
Institución / Entidad
Descripción
10000000 Gobierno General

La clasificación geográfica permite identificar hacia donde se destinan los bienes y servicios que se producen, así como el origen de los insumos, o recursos reales, que se utilizan, permitiendo además ubicar geográficamente la unidad responsable de la ejecución de los programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que integran su presupuesto. Ejemplo:

Código	Departamento y Municipio	Región
06	Santa Rosa	04

La clasificación regional, ejemplo:

Código	Región	Departamento
01	Región Metropolitana	Guatemala

La clasificación por finalidades y funciones muestra el gasto según la naturaleza de los bienes y servicios que producen y prestan, respectivamente, las instituciones públicas a la sociedad. Esta clasificación permite examinar en el tiempo las tendencias del gasto para las funciones generales del Gobierno, independientemente de la forma como se organice para el logro de estos objetivos. Constituye, en consecuencia, una valiosa herramienta para el análisis global del gasto público, para observar sus tendencias y para la toma de decisiones. Ejemplo:

Código		
Finalidad	Función	Descripción
1		ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL
	01	Legislativa



La clasificación por tipo de gasto, con esta clasificación se agrupan los diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que ejecutan las instituciones, entidades y dependencias del sector público, según el destino del gasto, de acuerdo con los bienes y servicios a producir y prestar, respectivamente, con el propósito de identificar si estos tienen por finalidad apoyar la gestión administrativa de las dependencias del sector público, (en las empresas públicas, la realización de acciones u operaciones de tipo empresarial), incrementar la calidad del recurso humano, la ejecución de proyectos y obras públicas, la inversión financiera y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública. Ejemplo:

Código	Denominación
Tipo de Gasto Subgrupo Tipo de Gasto	
10	Gastos de Funcionamiento
11	Gastos de Administración

La clasificación por fuentes de financiamiento presenta los gastos públicos según los agregados genéricos de los recursos que los financian. se complementa con los de colocaciones, préstamos y donaciones, estructurado por organismos financiadores, en el cual se identifica al ente financiador tanto interno como externo, así como la colocación, préstamo o donación específica que lo financia, estos clasificadores se actualizan cada año incorporando los nuevos préstamos, colocaciones o donaciones.

Ejemplo:

Código	Código	
Fuente Agregada	Fuente de Financiamiento	Denominación
10		RECURSOS DEL TESORO
	11	Ingresos corrientes

La clasificación de recursos por rubros, el presente clasificador ordena, agrupa y presenta los recursos públicos conforme a la naturaleza u origen de los mismos. En la



clasificación de los recursos por rubros se ordenan los que provienen de fuentes tradicionales, como los impuestos, las tasas, los derechos y las transferencias; los que proceden del patrimonio público, como la venta de activos, de títulos y de acciones y de rentas de la propiedad; y, de los que provienen del financiamiento, como el crédito público y la disminución de activos. Ejemplo:

Código			Denominación
Clase	Sección	Grupo	
10			INGRESOS TRIBUTARIOS
	1		Impuestos Directos
		10	Impuestos sobre la renta
		11	De Empresas

La clasificación económica de los recursos, a través de esta clasificación, los recursos se agrupan según sean estos corrientes, de capital y fuentes financieras. Los ingresos corrientes incluyen: las entradas de dinero que no suponen contraprestación efectiva (Ej. los impuestos y las transferencias recibidas); los recursos provenientes de venta de bienes, prestación de servicios, por cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y las rentas que provienen de la propiedad. Los ingresos de capital se originan en la venta o desincorporación de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, las transferencias recibidas de otros agentes, para fines de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos. Las fuentes financieras son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera, el endeudamiento público y el incremento del patrimonio. Ejemplo:

Código	Descripción	Correspondencia con el clasificador por rubros
1.0.0.0.0.0.0	RECURSOS	
1.1.0.0.0.0.0	Ingresos	
1.1.1.0.0.0.0	Corrientes	
1.1.1.1.0.0.0	Ingresos	



1.1.1.1.1.0.0	Tributarios Impuestos Directos sobre los ingresos	
		10.1.10 al 10.1.20

La clasificación por objeto del gasto constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Grupo	Subgrupo	Renglón	Concepto
0			SERVICIOS PERSONALES
	01		Personal en Cargos Fijos
		011	Personal permanente

La clasificación económica del gasto, Esta clasificación ordena los gastos según la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto se subdivide en corrientes, de capital o como aplicaciones financieras.

Gastos corrientes: Comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. Gastos de consumo, de Operación de Rentas de Propiedad.

Gastos de capital: Son gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversión financiera, que incrementan el activo del Estado y sirven de base para la producción de bienes y servicios. Los gastos de capital incluyen la inversión real, las transferencias de capital y la inversión financiera. Inversión real directa, Inversión financiera.



Aplicaciones financieras: Las aplicaciones financieras surgen por el incremento de los activos financieros y la disminución de pasivos públicos.

Inversión financiera, amortización de la Deuda Pública. Ejemplo:

Código	Descripción	Correspondencia con el clasificador por objeto del gasto
2.0.0.0.0.0.0	GASTOS	010-020-030-040
<u>2.1.0.0.0.0.0</u>	<u>Gastos Corrientes</u>	
2.1.1.0.0.0.0	Gastos de Consumo	
2.1.1.1.0.0.0	Remuneraciones	
2.1.1.1.1.0.0	Sueldos y salarios	
		80

C. Instituciones a cargo de la ejecución presupuestaria en materia de niñez y adolescencia

De conformidad con la Constitución Política de la República, y las diferentes instituciones que pertenecen al Estado de Guatemala, este se obliga a través de sus diferentes Ministerios y Secretarías, corporaciones Municipales, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Comisión Nacional de la Niñez a elaborar cada una de las siguientes estrategias:

- Promoción y desarrollo de las mujeres guatemaltecas,
- Plan de equidad de oportunidades,
- Política de desarrollo social y población,
- Estrategia de reducción de la pobreza,
- Reforma educativa,
- Plan nacional para la erradicación del trabajo infantil,
- Plan integral de los y las adolescentes.

Las anteriores descripciones marcan la finalidad y creación de cada una de las instituciones gubernamentales, que trabajan en pro de la niñez guatemalteca, incluyendo a los niños y niñas de y las diferentes instituciones gubernamentales



creadas exclusivamente para fortalecimiento de los derechos de la niñez en Guatemala, algunas han cumplido su cometido y otras que únicamente se han quedado en realizar estudios., programas o proyectos de abordaje institucional, mismos que no fueron concluidos por diferentes factores, financieros, políticos e institucionales.

Tomando en consideración lo anterior, es necesario desarrollar un programa gubernamental a largo plazo, y para ello fue necesario, establecer por parte del ejecutivo el documento denominado Política Pública y Plan de Acción Nacional a Favor de la Niñez y Adolescencia 2004-2015. El objetivo estratégico general, del plan de acción nacional es el siguiente: Garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en Guatemala, tal y como lo reconoce la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de Guatemala y la Convención de los Derechos del Niños, a través de la acción coordinada entre las instituciones del Estado, con la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil, la participación de la niñez y adolescencia y la colaboración de la comunidad internacional. Los objetivos específicos de la política y el plan se vinculan a los tipos de políticas definidas en la Ley de Protección Integral, siendo estas de la siguiente manera:

Políticas sociales básicas:

- a) Asegurar que toda niña o niño guatemalteco cuente con un certificado de nacimiento.
- b) Garantizar que la niñez y adolescencia tenga acceso a servicios de salud con calidad.
- c) Asegurar que la niñez y adolescencia tenga servicios básicos que le permitan tener una vida sana.
- d) Reducir las tasas de mortalidad y morbilidad.
- e) Asegurar que la niñez y adolescencia tenga oportunidad de educarse y de acceder a una educación con calidad.
- f) Lograr que la niñez y adolescencia tenga mayores oportunidades de recreación, deportes y acceso a la cultura.



De acuerdo a la Política Pública y Plan de Acción Nacional a Favor de la Niñez y Adolescencia comprendido en el periodo 2004-2015, le corresponde como acciones estratégicas a las diferentes instituciones estatales las siguientes:

- a) Derecho a una alimentación adecuada: Le corresponde controlar el cumplimiento de las normas de fortificación de alimentos contenida en la ley específica, además de ejecutar campañas de educación sobre salud nutricional en todos los idiomas, dirigidas todos los grupos sociales y culturales, para el consumo de alimentos fortificados y reducir las deficiencias de yodo, vitamina A, hierro y Ácido Fólico. Todas estas acciones le corresponden al Ministerio de Economía, Salud Pública, Instituto Nacional de Capacitación, Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, Ministerio de Educación, Secretaría de comunicación social de la Presidencia, Secretaría de bienestar social y Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.
- b) Derecho al nombre: Asegurar que toda niña, niño y adolescente guatemalteco cuente con un certificado de nacimiento. Le corresponde al Organismo Ejecutivo y Legislativo, aprobar las disposiciones legales temporales para facilitar la inscripción extemporánea de nacimientos y la extensión de documentos de identificación personal para padres y madres de familia que no los poseen, además de facilitar a todas las comunidades del país el acceso de los registros civiles. Capacitar al personal de salud y a todas las comadronas reconocidas por el sistema de salud, para apoyar el procedimiento para la inscripción y la observancia de las normas establecidas en las leyes nacionales y convenios internacionales. Realizar una investigación sobre los habitantes no inscritos en el registro civil. Dichas acciones corresponden además a las municipales, concejos de desarrollo, registros civiles, Ministerio de Salud e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
- c) Derecho a la salud: Su objetivo principal es garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a al servicio de salud con calidad, para el efecto se necesita ampliar la cobertura de servicios básicos de salud por medio de la red normal de servicios y fortalecer el sistema integral de atención en salud para atender a sectores y grupos socioculturales actualmente excluidos, además de fortalecer la



descentralización y desconcentración de los servicios de salud en los distintos niveles de atención, así como ampliar, remodelar y equipar los servicios de maternidad, pediatrias y clínicas para adolescentes en hospitales públicos, centros y puestos de salud comunitarios. Las anteriores acciones le corresponden desarrollarlas al Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Finanzas, Congreso de la República, Secretaría General de Planificación, Comisiones de Salud de los Consejos de Desarrollo y de las Municipalidades.

- d) Derecho a la educación: Le corresponde asegurar que la niñez y adolescencia tenga oportunidad de acceder a una educación con calidad y para el efecto le corresponde desarrollar políticas educativas que promuevan la cobertura universal, la educación de calidad, la igual entre los géneros, y la modificación de actitudes y prácticas discriminatorias, además de fortalecer y expandir la educación bilingüe intercultural, para garantizar el derecho a la educación multicultural y multilingüe. Además de garantizar el respeto y la conservación de la identidad cultural, el idioma y los valores de la niñez indígena, Xinca y garífuna y general las condiciones para que concluyan su educación, implementar la reforma educativa mediante la transformación curricular, el desarrollo personal y profesional de los docentes, la descentralización y desconcentración de los servicios educativos, la participación de los padres y madres de familia. Además de fortalecer y ampliar la cobertura y calidad de los programas de educación preprimaria, primaria y secundaria, asimismo ampliar el número de escuelas, plazas de maestros, becas y bolsas de estudio, mejorar escuelas, aulas y promover el uso intensivo de la infraestructura existente. Asimismo, ejecutar programas y proyectos para fomentar la práctica sistemática de actividades físicas, deportivas, recreativas y culturales y ejecutar programas de cultura, arte y recreación dirigidos a la adolescencia trabajadora a nivel nacional.

De los anteriores compromisos gubernamentales, le corresponde ejecutarlos al Ministerio de Educación, Finanzas Públicas, Secretaría presidencial de la Mujer, Comisiones de Educación de las corporaciones Municipales, Concejos de Desarrollo, Ministerio de cultura y Deportes, Procuraduría de los Derechos Humanos, Secretaría de la Paz, Comisión Presidencial de los Derechos Humanos.



Políticas de asistencia social: Dentro los compromisos de Estado en el Plan de Acción Nacional y Política Pública a Favor de la Niñez y Adolescencia se encuentran:

- a) Asegurar condiciones dignas de subsistencia a la niñez, la adolescencia y sus familias afectas por extrema pobreza,
- b) Brindar atención prioritaria, a las necesidades de la niñez y adolescencia para garantizar el cumplimiento de sus derechos en situaciones de emergencia y desastres.

Dentro de las políticas de asistencia social se encuentran:

- a) Derecho a crecer con un nivel de vida adecuado: El objetivo es asegurar condiciones dignas a la niñez, la adolescencia y sus familias afectas por la pobreza y extrema pobreza, las acciones y compromisos de las instituciones estatales son las siguientes:
 - 1. Desarrollar acciones de entrega de elementos fortificados a la niñez de las comunidades priorizadas en la estrategia de reducción de la pobreza y ampliar y fortalecer programas y proyectos de producción comunitaria de alimentos básicos y de seguridad alimentaria y nutricional.
 - 2. Fortalecer y ampliar los programas y proyectos de apoyo al mejoramiento de ingreso familiar generado por los adultos, a través del financiamiento a la micro y pequeña empresa, créditos para la producción, capacitación, alfabetización, apoyo educativo y organización comunitaria.

Los anteriores compromisos deberán ser ejecutados por las instituciones siguientes: Comisión Nacional para la Reducción de Desastres, Ministerio de cultura y Ganadería, Secretaría General de Planificación, Instituto Nacional de Capacitación, fondos Sociales, Consejos de Desarrollo, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Economía, Ministerio de Salud, Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia y Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, Ministerio de Trabajo.

- b) Derecho a la protección por desastres: Se refiere a brindar protección prioritaria a las necesidades de la niñez y adolescencia, para garantizar el cumplimiento de sus derechos en situación de emergencia y desastres asimismo, mejorar los planes de atención a emergencias para asegurar que la niñez y adolescencia afectada por



desastres, reciba asistencia humanitaria eficaz y sin demora, fortalecer a nivel nacional el programa permanente de comunicación, y educación, en todos los idiomas y para los grupos socioculturales sobre los riesgos, la prevención y mitigación de desastres, además de identificar geográficamente las amenazas y vulnerabilidad para la prevención de desastres. Incluir en el currículo estudio, contenido sobre la reducción de riesgos atención y prevención de desastres y capacitar al personal de las entidades de servicio que atienden emergencias para su intervención inmediata incluyan atención psicosocial, la prevención del maltrato, abuso, violencia de la niñez y adolescencia en la emergencia.

Las políticas de protección especial, dentro de las medidas de protección especial se deben adoptar medidas de prevención, protección especial y de apoyo a las familias para atender a la niñez y adolescencia, cuyos derechos hayan sido violados o que se encuentren en situación de vulnerabilidad, así como promover la restitución de sus derechos, su rehabilitación y reinserción familiar social, así como proteger a la niñez y adolescencia, de la explotación económica y de trabajos peligrosos para su salud, desarrollo físico, espiritual y social, o que obstaculicen su educación. Por otra parte se debe promover la rehabilitación o persecución penal, según proceda de los responsables de la violación de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

A continuación, se mencionan los objetivos de las políticas de protección especial, mismas que se describen a continuación:

- a) Derecho a la protección contra todas las formas de maltrato, abandono, explotación y violencia: Su objetivo es adoptar medidas de prevención y apoyo a familias, para atender a la niñez y adolescencia cuyos derechos hayan sido violados o que se encuentren en situación de vulnerabilidad, y todas las instituciones involucradas en la recepción de denuncias, de maltrato, abuso y violencia intrafamiliar, deben contar con registros estandarizados y de protocolos de atención y referencia con enfoque de derechos y de apoyo a las familias. Fortalecer programas de capacitación al personal involucrado en la atención integral y especializada para los niños, niñas y adolescentes que han sufrido maltrato y abuso, así como crear dichos programas donde no existen.



Ministerio de Gobernación, Ministerio Público, Procuraduría de los Derechos Humanos, Consejos de Desarrollo, Instituto Nacional de Estadística, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Procuraduría General de la Nación, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.

1. Acciones de las instituciones no gubernamentales

Las instituciones no gubernamentales también tienen un espacio que le corresponde a la sociedad civil, por ejemplo:

- a) Derecho a la salud: En cuanto a realizar estudios y ampliación de programas existentes a nivel nacional de información, educación y comunicación clara y directa sobre el VIH/sida, en todos los idiomas y para todos los grupos sociales, culturales, que divulgue la forma de prevención.

Además, fortalecer el control de calidad del sistema nacional de bancos, fortalecer los programas relacionados con el VIH- SIDA, enfermedades de transmisión sexual con énfasis en adolescentes, embarazadas, niñas y niños infectados.

- b) En el ámbito de la educación: Le corresponde, el fortalecimiento y expandir la educación bilingüe intercultural para garantizar el derecho a la educación multicultural y bilingüe, además, de garantizar el respeto y la conservación de la identidad cultural, el idioma y los valores de la niñez indígena, xinka y garífuna y general las condiciones para que concluyan su educación.
- c) Derecho a un nivel de vida adecuado: Le corresponde en la participación y fortalecimiento de programas y proyectos tendientes a la producción comunitaria de alimentos básicos y de seguridad alimentaria y nutricional. Además de ejecutar acciones de seguimiento y de monitoreo de las políticas económicas y programas sociales encaminados a reducir la extrema pobreza, además de promover el desarrollo de apoyo a las familias en extrema pobreza y ampliar proyectos de mejoramientos de ingreso familiar.
- d) Derecho a la protección del maltrato y abandono, explotación y violencia: Le corresponde el fortalecimiento de programas de capacitación a todo el personal involucrado en la atención integral y especializado para niños, niñas y adolescentes



que han sufrido maltrato y abuso, así como la creación y fortalecimiento de los comités de atención y prevención del maltrato y abuso en todos los hospitales centros y puestos de salud, instituciones receptoras de denuncias, de atención directa y de protección de niñez y adolescencia maltratada. Además, de promover el nivel comunitario el establecimiento de programas y servicios de apoyo a las familias y de atención a la niñez y adolescencia afectas por la violencia intrafamiliar, el maltrato y el abuso sexual que tengan en cuenta los derechos de la niñez, los principios de la justicia reformativa y que faciliten su recuperación y reinserción social, escolar y familiar. Le corresponde además ejercer un mayor control a través del monitoreo en los pasos fronterizos para combatir el tráfico y la trata de niñas y adolescentes, promover que todas las instituciones involucradas en la atención directa de casos de la niñez y adolescencia afectada por la explotación sexual, comercial, dispongan de registros estandarizados y protocolo de atención y referencia con enfoque de derechos. Además de realizar campañas de sensibilización y programas permanentes de comunicación, en todos los idiomas y para todos los grupos socioculturales sobre el derecho de la niñez y adolescencia. Adecuar el plan de acción nacional de protección de la niñez en la calle de acuerdo a los resultados de la evaluación y asignación presupuestaria.

2. Instituciones especializadas de protección y abrigo temporal de niños, niñas, y adolescentes amenazados o violados en sus derechos

Es el centro donde físicamente se brinda amparo y educación a las niñas, a los niños o adolescentes por el tiempo determinado en que hayan sido abandonados, extraviados, maltratados o se encuentren en estado de orfandad, coadyuvando para su reintegración social y familiar.

Tipos de instituciones para protección y abrigo temporal:

Las Instituciones de protección y abrigo temporal para niños, niñas y adolescentes amenazados o violados en sus derechos, se dividen en instituciones públicas, instituciones privadas y organismo extranjeros acreditados.



- a) Instituciones privadas de protección y abrigo temporal: Son todas aquellas instituciones de protección y abrigo temporal, con personalidad jurídica, que se encuentran organizadas como asociaciones civiles sin finalidades lucrativas o bien como Organizaciones No Gubernamentales que subsisten a través de la caridad para la obtención de donativos.
- b) Requisitos de autorización: De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Adopciones, las entidades privadas dedicadas al abrigo de niños serán autorizadas y registradas por la autoridad central.

Las entidades privadas que realicen el cuidado de niños, además de cumplir los requisitos legales, deberán registrarse en la Autoridad Central; indicando la dirección del lugar donde se encuentran los niños sujetos a su cuidado. Así como informe detallado de la infraestructura de los centros, su capacidad instalada, su tipo de población atendida, programas específicos de atención, adjuntando fotocopia legalizada de los siguientes documentos:

- a. Documento de constitución debidamente registrado;
 - b. Nombramiento de su representante legal;
 - c. Nómina de empleados y cargos desempeñados;
 - d. Dictámenes favorables de funcionamiento emitidos por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y por el Ministerio de Educación.
- c) Obligaciones de las entidades privadas: Las entidades privadas que se dediquen al cuidado de niños están obligadas a velar y asegurar su desarrollo integral; deberá garantizarles como mínimo:
- a. Su debida atención, alimentación, educación y cuidado;
 - b. Su salud física, mental y social;
 - c. El mantenimiento de las condiciones higiénicas adecuadas de las instalaciones;
 - d. Remitir en forma periódica a la Autoridad Central, los informes y datos de los niños que tengan a su cargo.

Instituciones públicas de protección y abrigo temporal: Son todas aquellas instituciones especializadas de protección y abrigo temporal, creadas por el Estado, para brindar amparo y educación a las niñas, niños y adolescentes violados o amenazados en sus

derechos, en tanto son reintegrados a sus hogares o son dados en adopción. Son creados por el Estado y aprobados por la autoridad central.

Existe legislación nacional normas para la protección de la niñez y adolescencia en situaciones especiales de vulnerabilidad. La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia u leyes específicas como la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, entre otras constituyen el marco jurídico de protección de la niñez y adolescencia sujeto a estas políticas.

La Constitución Política, establece el principio de la justicia social, la obligación del Estado de propiciar el desarrollo de la economía, incrementar la riqueza, lograr el pleno empleo, propiciar la equitativa distribución del ingreso, así como velar por el nivel de vida de todos los habitantes y familiar. La Convención sobre los Derechos del Niños establece que los Estados reconocen el derecho de todo niño a nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social y que el niño debe ser protegido de la explotación económica. El Código de Trabajo prohíbe el trabajo de los niños y niñas menores de 14 años y la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia plantea que todo niño, niña y adolescente tiene derecho a ser protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligrosos para su salud física y mental, o que impida su acceso a la educación.

La Procuraduría General de la Nación, es la institución del Estado, que atiende las denuncias de casos de maltrato, abuso o situaciones de riesgo de la niñez y adolescencia. La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia contacta Hogares sustitutos y hogares temporales, para la niñez maltratada, abusada o abandonada; participa en la ejecución del plan de acción a favor de los niños, niñas y jóvenes en la calle y ha adoptado el plan nacional contra de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes como una de sus políticas. Por su parte, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del presidente implementar un programa de prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar.

La Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico de Drogas, es la institución del Estado adscrita a la Vice-Presidencia, de la República, encargada de





ejecutar los programas de prevención sobre la adicción a las drogas y los programas de atención, divulgación y capacitación dirigidos a alumnos, maestros, padres de familia y funcionarios públicos.

El Consejo Nacional para la Atención de la Personas con Discapacidad ha formulado un plan estratégico que plantea propiciar la ampliación de atención y cobertura de servicios para las personas con discapacidad bajo un enfoque integral.

La Secretaría de Bienestar Social maneja tres centros de educación especial, el Ministerio de Educación atiende a niños y niñas con necesidades educativas especiales y orientación psicopedagógica en aplicación de la política y normativa de acceso a la educación para población con necesidades educativas especiales.

Organismos extranjeros acreditados en Guatemala: Son todos aquellos Organismos de adopción extranjeros acreditados en Guatemala, autorizados por la autoridad central del país que acredita y por la autoridad central de Guatemala, para realizar las funciones de conformidad con lo establecido en el Convenio de la Haya, tal y como sea acordado por la autoridad central de Guatemala.

En el presente capítulo se determinó que el objeto del derecho presupuestario lo constituye el presupuesto estatal en el que se considera como el conjunto de normas recogidas en una ley anual y en otras leyes, que contiene la previsión de los ingresos y la ejecución de los gastos a realizar durante un período fiscal determinado, que comprende del uno de 1 de enero al 31 de diciembre del año para el cual se aprueba. La naturaleza jurídica del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación de Guatemala es eminente formal y se encuentra contenida en las normas formales por la Constitución Política de la República de Guatemala, La Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, Ley de Contraloría General de Cuentas y su Reglamento.

El presupuesto en la sociedad guatemalteca toma forma de ley, debido a que el mismo es fuente tanto de derechos, como de obligaciones determinadas entre el Estado guatemalteco y los particulares que tienen participación activa en la nación. Por ello, para la aprobación del presupuesto en Guatemala se deben de cumplir con todos los requisitos que la Constitución Política de la República de Guatemala y de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de

Guatemala se exige. Por lo anotado anteriormente, se puede determinar que el presupuesto en nuestra sociedad guatemalteca es una ley ordinaria, positiva y vigente.

Los principios presupuestarios son: "Un conjunto de reglas jurídicas que deban inspirar la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto", en Guatemala los principios que rigen el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la nación son: Unidad, Universalidad, Especialidad, No afectación de los Recursos, Equilibrio Presupuestario, Procedencia, Anualidad, Transparencia o Publicidad, en su mayoría basados en el artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala. La doctrina clasifica los presupuestos en: De equilibrio, Desdoblado, programático y financiero en Guatemala el tipo de presupuesto utilizado es el programático o denominado de Programas. El componente administrativo se refiere a todos los procedimientos que implementa el Estado para llevar a cabo sus objetivos. Para ello es necesario considerar los recursos humanos con base en lo siguiente: cantidad, expertos, puestos de trabajo, organigrama, reclutamiento y todo lo concerniente a la contratación del recurso humano; la formación que estos tengan y la capacitación que se facilitará para el desarrollo organizacional; calidad de la persona por contratar a partir del perfil establecido para el puesto y las posibilidades de ascensos en la organización; regulaciones internas y capacidad del colaborador para desarrollar sus atribuciones, su nivel de motivación, conocimiento y destrezas, entre otros. Siguiendo el componente administrativo y a la autora referida anteriormente, la ordenación es otro de los aspectos por considerar, ya que es necesario partir de los recursos económicos para ejecutar las acciones que contribuirán al logro de los objetivos, las atribuciones y funciones de la organización, estructura y distribución de responsabilidades, autoridad jurídica, sistemas de gestión para la mejora de tareas, coordinaciones interinstitucionales, aplicación de políticas y programas, normas y leyes en general, etc. Para ello, es oportuno resaltar factores como la participación política, voluntad política y sus formas de negociación y la distribución de la lucha de poder. Por lo anterior, considerar la capacidad administrativa y política como los pilares en los que se fundamenta la capacidad institucional, ya que no solo depende de la capacidad administrativa, sino también del marco político en general.



CONCLUSIONES



1. De los resultados del análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial, se concluye que el Estado de Guatemala no cuenta con una política fiscal, tributaria, pública y social específica que le permita captar recursos adecuados destinados a invertir el gasto público en materia de niñez y adolescencia, lo cual coloca a este segmento social en una situación de riesgo y vulnerabilidad que impide su desarrollo integral y el del país.
2. Se establece que no obstante en Guatemala el 56.2% de la población es menor de 19 años de edad, a nivel latinoamericano, es el país que menos inversión tiene en salud, educación, seguridad, integral e inclusión social; siendo esta la única estrategia para que el país avance en su bienestar general.
3. Se determina que las entidades del gobierno involucradas en materia de niñez y adolescencia carecen de una política unificada y coordinada que ejecuten acciones con la finalidad de alcanzar el bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes; por lo que se plantea como una política fiscal, la coordinación y planificación en conjunto de programas sociales en beneficio de la niñez guatemalteca.
4. Se concluye, además, que no existen impuestos específicos destinados a la niñez y adolescencia, y a la fecha los actores involucrados carecen de liderazgo e iniciativa para plantear reformas que incluyan a la niñez dentro de una reforma fiscal.
5. Se determina que la educación es fundamental para promover el crecimiento económico, por lo que se plantea como una política fiscal en beneficio de la niñez guatemalteca, la priorización del gasto público destinado a educación, salud e infraestructura y acceso vial; tomando como base un mapa de pobreza que permita ubicar las áreas geográficas que requieren más atención.
6. Se establece que fortalecer las capacidades de la administración pública y gestión financiera, así como la transparencia en el sector público y la revisión constante del gasto público, constituyen estrategias dentro de la política fiscal para que los recursos se canalicen eficientemente.

BIBLIOGRAFÍA



Libros, publicaciones y documentos

- Aguilar V., L.F. (1997). *El futuro del Estado-nación*. México D.F., México: Editorial Fundación Colosio.
- Álvarez, L. (2017). *Gobierno central gasta Q26.4 millardos en recurso humano*. Guatemala, Guatemala: El Periódico.
- Álvarez L., R.M. (2011). *El concepto de niñez en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Legislación Mexicana*. México D.F., México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alveño O., M.A. (2015). *Derecho presupuestario guatemalteco*. Guatemala, Guatemala: Editorial Santillana.
- Carrera R., F.J. (1995). *Manual de derecho financiero*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Cayzac, H. (2001). *La multiculturalidad, un paso hacia la democracia*. Guatemala, Guatemala: Editorial FLACSO.
- Comisión Económica para América Latina –CEPAL- (2018). *Estudio económico de América Latina y el Caribe*. México D.F., México: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina –CEPAL- (2018). *Anuario estadístico para América Latina y el Caribe*. México D.F., México: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina –CEPAL- y el Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (2012). *Desnutrición infantil en América Latina*. Bogotá, Colombia: CEPAL/UNICEF.
- Corte de Constitucionalidad (2003). *Gaceta No. 69, expediente No. 641-03 Gaceta 69*. Guatemala, Guatemala: Corte de Constitucionalidad.
- Cursio, J.A. (2012). *Gasto público a la niñez en América Latina y el Caribe: Principales experiencias de medición y análisis distributivo*. Santiago, Chile: Editorial CEPAL.
- Eckstein, O. (1965). *Finanzas públicas*. México D.F., México: Editorial UTEHA.
- Dornbusch, R. y Fischer, S. (1995). *Curso breve de macroeconomía*. Madrid, España: Editorial McGraw-Hill.



Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF- (2015). *Más inversión.* Guatemala, Guatemala: Editorial UNICEF.

Fontes, A. y otros (2010). *Sector informal y políticas públicas en América Latina.* Santiago, Chile: Editorial Konrad Adenauer Stiftung.

Gabarda P., L. (1998). *Principios de gestión administrativa pública: Ciclo formativo de grado medio. Gestión administrativa.* Madrid, España: Editorial Ministerio de Educación y Cultura.

García V., C. (1975). *Los tributos frente al federalismo: puntos de partida y recomendaciones para la reforma constitucional.* Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

Giulliani F., C. (1997). *Derecho financiero.* (6ª. ed.), Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

Gómez S., J.C. (2006). *Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina.* Santiago, Chile: Editorial CEPAL.

Herrarte, A. (1995). *Los fundamentos del Estado de derecho.* Guatemala, Guatemala: Editorial Tipografía Nacional.

Hurtado M., S. (2006). *Justicia, políticas y bienestar social.* México D.F., México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2011). *Educación bilingüe en Guatemala: Logros, desafíos y oportunidades.* Guatemala, Guatemala: Editorial ICEFI.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2013). *La inversión del Gobierno Central en niñez y adolescencia en Centroamérica 2007-2011.* Guatemala, Guatemala: Editorial ICEFI.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2015). *Política fiscal: Expresión del poder de las élites centroamericanas.* Guatemala, Guatemala: Editorial ICEFI.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2016). *Centroamérica: Análisis regional de la inversión en niñez y adolescencia Con base en el comentario general del artículo cuarto de la Convención sobre los Derechos del Niño Período 2007-2013.* Guatemala, Guatemala: Editorial ICEFI.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI- (2016). *Incidencia de la pobreza infantil por área geográfica.* Guatemala, Guatemala: Editorial ICEFI.



Paredes G., F. (2006). *El presupuesto público: Aspectos teóricos y prácticos*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad de los Andes.

Real Academia Española (2007). *Diccionario de la Lengua Española*. (22^a ed.) Madrid, España: Editorial Espasa Calpe.

Rodríguez B., A. (1970). *El presupuesto del Estado: introducción al derecho presupuestario*. Madrid, España: Editorial Tecnos.

Roth, A. (2006). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Editorial Aurora.

Roth D., A. (2013). *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: Reflexiones teóricas y estudios de casos*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

SAT (2009). *Historia de la tributación en Guatemala*. Guatemala, Guatemala: Editorial SAT-ICEFI.

Sen, A. (2016). *La desigualdad económica*. México D.F., México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Somers, H.M. (1977). *Finanzas públicas e ingreso nacional*. México D.F., México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector público*. (3^a ed.), Barcelona, España: Editorial Antoni Bosch editor.

Vandenbroucke, F. (2011). *The politics of progress and an eu social investment pact*. Londres, Reino Unido: Editorial Foundation for European Progressive Studies.

Villegas, H.B. (2002). *Derecho penal tributario*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

Villegas, H.B. (2016). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. (10^a ed.), Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.

Legislación y disposiciones normativas

Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1990). *Convención sobre los derechos del niño, Decreto 27-90*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (1991). *Código Tributario, Decreto 6-91 y sus reformas*. Guatemala.

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

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

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

Congreso de la República de Guatemala (2002). *Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala (2003). *Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Decreto 27-2003*. Guatemala.

Ministerio de Gobernación (2003). *Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y sus reformas, Acuerdo Gubernativo 318-2003*. Guatemala.

Organización de las Naciones Unidas (1989). *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Resolución 44/25*. Nueva York, Estados Unidos de América.



