

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



LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO

ALEJANDRA GARCÍA MONTENEGRO

GUATEMALA, MAYO DE 2006.

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

LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ALEJANDRA GARCÍA MONTENEGRO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, mayo de 2006.

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Jorge Emilio Morales Quezada
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdéz López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Carlos Humberto Mancio Betancourt
Vocal: Licda. Viviana Nineth Vega Morales
Secretario: Lic. Juan Carlos López Pacheco

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Aura Marina Chang Contreras
Vocal: Lic. Edgar Mauricio García Rivera
Secretario: Lic. Milton Tereso García Secaida

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

DEDICATORIA

A ti, Edgar Fernando García

Este trabajo es especialmente dedicado para ti papito; porque sé que aunque no has podido compartir físicamente conmigo mis logros y mis sueños, tú siempre estás presente en cada uno de mis pasos; siendo mi guía y mi fuente de inspiración para luchar.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i y ii

CAPÍTULO I

1. Presupuesto público	1
1.1 Nociones generales	1
1.2. Regulación legal del Presupuesto Público	3
1.3. Formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado..7	
1.3.1. Formulación del Presupuesto para entidades descentralizadas y autónomas	11
1.4. Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado	14
1.4.1. El proceso de programación y reprogramación de la ejecución del Presupuesto de Egresos.....	16
1.4.2. Evaluación de la ejecución presupuestaria	18

CAPÍTULO II

2. Gasto público	23
2.1. Nociones generales	23
2.1.1. Gasto público	26
2.1.2. Eficiencia	27
2.1.3. Eficacia.....	27
2.1.4. Equidad	27
2.1.5. Participación ciudadana	28
2.1.6. Economía	28

	Pág.
2. 2. Distribución del gasto público	28
2. 2.1. Constitución Política de la República.....	30
2. 2.2 Acuerdos de Paz	31
2.3. Calidad del gasto público en Guatemala	33
2.3.1. Equidad del gasto público	35
2.3.2. Eficiencia y eficacia del gasto público... ..	42
2.3.2.1. Gasto social	44
2.3.2.2. Crecimiento económico	47
2.3.2.3. Seguridad	49

CAPÍTULO III

3. Control y fiscalización del gasto público	53
3.1. Nociones generales	53
3.2. Probidad	59
3.3. Controles	65
3.3.1. Directo.....	66
3.3.2. Judicial	67
3.3.3. Constitucional	68
3.3.4. Legislativo	69
3.3.5. Cuentas	75
3.3.6. Político	76
3.4. Fiscalización	78
3.4.1. Funcionalidad del sistema de control y fiscalización	79

	Pág.
3.4.2. Fiscalización sobre prestación de servicios	81
3.4.3. Fiscalización sobre la probidad y responsabilidad de los funcionarios públicos.....	82
3.4.4. Fiscalización sobre las asignaciones presupuestarias	82

CAPÍTULO IV

4. Transparencia del gasto público	87
4.1. Nociones generales	87
4.2. Transparencia	88
4.3. Corrupción	91
4.3.1. Tipos de corrupción	92
4.3.2. Factores que influyen a la corrupción.	93
4.3.3. Factores que influyen a la corrupción en relación al gasto público	96
4.3.3.1. Soborno	97
4.3.3.2. Peculado	98
4.3.3.3. Malversación	99
4.3.3.4. Abuso de funciones	100
4.3.3.5. Enriquecimiento ilícito	100
4.4. Función de la Contraloría General de Cuentas	101
4.4.1. Sistema de monitoreo al gasto público	105
4.5. Fortaleciendo la transparencia	112

CONCLUSIONES.....	117
RECOMENDACIONES.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	121

INTRODUCCIÓN

Diariamente escuchamos lo relacionado con problemas de corrupción que se dan dentro de la administración pública; o bien, nos vemos involucrados dentro de éstos por razones burocráticas y trámites confusos que son poco claros. Hasta el punto de sentirnos impotentes por no poder hacer nada para enmendar la situación.

La corrupción, desde todos los niveles que sea vista, es una especie de mal endémico que por momentos pareciese no tener cura o de algún medio para ser erradicado, desanimando a aquellos funcionarios probos para impulsar procesos de transparencia y el combate de la corrupción dentro de la esfera de las gestiones administrativas.

Algunos funcionarios o servidores públicos son los principales autores de actos de corrupción, los cuales sin importar el grado de impacto que tengan, son formas anómalas de desarrollar sus labores. Así bien, sean con un reconocimiento o una manera de favor de tipo clientelista hasta actos de mayor magnitud, como lo son el desvío de fondos públicos.

Uno de los grandes problemas en Guatemala es la ausencia de un control de escala social, que sancione a los funcionarios o servidores públicos por los actos anómalos o delictivos en los cuales éstos incurran. La apatía guatemalteca de involucrarse en procesos de participación y auditoría social se debe, en parte, al desconocimiento de lo que éstos, como agentes activos, pueden lograr de manera unificada.

Es por eso que este trabajo está inspirado en aquellos ciudadanos guatemaltecos que tienen el ánimo de crear un sistema de control ciudadano y facilitar los procesos de auditoría social, con el deseo de hacer de Guatemala un país basado en principios democráticos, de eficiencia y de equidad.

Esta tesis ha sido elaborada para hacer un aporte modesto a la probidad y ética de los funcionarios y empleados públicos, que están dispuestos a trabajar por nuestro país, para forjar y cultivar los principios de transparencia y legalidad, en base a los mecanismos contemplados dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Esta investigación trata de dar a conocer, en que consiste un presupuesto público, como se elabora, su programación y ejecución, así como también sus principios; todo con la intención de comprender la injerencia que tiene el mismo en el desarrollo del gasto público, el cual está analizado desde la perspectiva de la eficiencia y la eficacia de la práctica del mismo y su vinculación con las políticas públicas.

Por lo cual, atendiendo a la magnitud del contenido, era de suma importancia el analizar los mecanismos de control y fiscalización sobre el gasto público, y por ende, su transparencia, que es el tema central de la tesis, que como se podrá analizar, esta inmerso en todo el presente estudio, debido a que es un valor primordial que debe de aplicarse dentro de la administración pública.

CAPÍTULO I

1. Presupuesto público

1.1. Nociones generales

Para explicar lo que se comprende por un presupuesto público, debemos de entender que un presupuesto es una forma de asignar cantidades específicas de recursos dinerarios disponibles para ser invertidos o ejecutados de alguna forma. Éstos deben de ser planificados en base a su necesidad para que su distribución sea equilibrada en cuanto a la eficiencia y eficacia de los mismos.

Dentro del proceso de planificación contemplaremos la forma mediante la cual nos agenciaremos de fondos, un período específico para la adquisición de los mismos y otro en el cual éstos serán ejecutados, que nos servirá de parámetro de evaluación para calificar la distribución de éstos en relación a las metas fijadas.

De la misma manera sucede con un país. El Estado de Guatemala tiene un órgano de planificación, el cual es la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia encargada de contribuir a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución así como sus efectos. Y por otra parte existe un órgano encargado de lo relativo al sistema presupuestario, de velar por el cumplimiento de las políticas, normas y lineamientos de materia financiera¹, esta es la Dirección Técnica del Presupuesto dependencia del Ministerio de Finanzas Públicas.

Por ende la diferencia que existe entre un presupuesto de tipo individual con un presupuesto público radica en que el primero (presupuesto de tipo individual) concierne a una persona o a un segmento reducido cuya utilización no rebasara

¹ Decreto 101-97 del Congreso de la República, **Ley Orgánica del Presupuesto**, Artículo 3

mas allá de las expectativas particulares mientras que un presupuesto público atañe a las funciones que un Estado a de cumplir con una población. Es por esto que un presupuesto público por su impacto e injerencia es un instrumento de planificación de los recursos del Estado para gestionar las políticas públicas.

La concepción sobre un presupuesto público no se puede limitar a la idea de concebirlo como un documento con cifras numéricas, pues su función y planificación es un reflejo de las tendencias ideológicas que un gobierno ha de tomar; Ya que dentro del presupuesto se distribuirán las acciones según su prioridad e interés dirigidas a impulsar el desarrollo económico y político del país.

Es decir que un presupuesto va a ser el medio por el cual el gobierno decide cuales serán las prioridades sociales que atenderá para gestionar un proceso de desarrollo nacional. Éste dependerá del uso y destino que den a los fondos del Estado, ya que acorde a las asignaciones presupuestarias que se formulen, serán atendidas o desatendidas las necesidades de la población.

A continuación se cita el artículo ocho de la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República, establece lo siguiente:

Artículo 8. Vinculación plan-presupuesto. Los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales.

El Organismo Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, consolidará los presupuestos institucionales y elaborará

el presupuesto y las cuentas agregadas del sector público,
Además, formulará el presupuesto multianual.

Dentro del proceso de planificación de un presupuesto público se debe de tomar en cuenta aquellos acuerdos de gobierno o acuerdos sociales que tienen una propuesta de cómo activar la economía de un país. Pues existen convenios entre la sociedad y el gobierno, como el pacto fiscal y los acuerdos de paz, que expresan de la forma la captación de recursos para el Estado además de presentar una propuesta de cómo se debería de desarrollar en funcionamiento de las instituciones del Estado así como las áreas que el gobierno debe de atender para destinar las asignaciones presupuestarias.

1.2. Regulación legal del presupuesto público

En nuestro sistema legal el Presupuesto de la Nación está regulado básicamente por una ley, la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97 del Congreso de la República, la cual regula todo lo atinente al sistema presupuestario. Se dice que esencialmente por el Decreto 101-97 del Congreso debido a que en ésta se contemplan las directrices que debe de contener el presupuesto anual para el Estado. Estos matices serán elaborados anualmente atendiendo a las necesidades Estatales otorgándoles la obligatoriedad de su ejecución y funcionamiento a través de una ley específica.

La ley Orgánica del Presupuesto norma lo relacionado a la programación, organización, coordinación, ejecución y control de captación así como el uso de los recursos públicos. Basándose en los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad. Con un claro enfoque hacia el fortalecimiento de la capacidad administrativa y los sistemas de control para asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado.

Esta ley es aplicable a todos los organismos de Estado, entidades descentralizadas y autónomas, demás instituciones del sector público así como también a empresas cuyo capital este conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado.

Dicho de otra manera, el contenido metodológico del presupuesto de la Nación esta contemplado en la Ley Orgánica del Presupuesto, mientras que los planes y las asignaciones presupuestarias para la Nación están contempladas en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, la cual se formula anualmente en base a la Ley Orgánica del Presupuesto y a la Constitución Política de la República.

Una de las posibles dudas que puedan resaltar en torno a la ley es que es considerada una ley orgánica. Recordemos que éste tipo de leyes son las que crean, organizan y asignan atribuciones o competencias a organizaciones públicas de diversa naturaleza, principalmente descentralizadas y autónomas.² Siendo el caso de la Ley Orgánica del Presupuesto, ésta es una ley con sus propios principios y funciones no limitadas únicamente a una institución sino para todo el Estado. Regulando las bases para que se formule el máximo instrumento de planificación del Estado.

El Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto nos establece cual será el contenido del presupuesto de la Nación dictando los parámetros a seguirse en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, tales como la totalidad de las asignaciones aprobadas para gastos y la estimación de los recursos destinados a su financiamiento, mostrando el resultado económico y la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

² Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 50.

En otras palabras la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado contiene detalladamente cuales son los rubros que cada una de las instituciones del Estado percibirá y el destino que éstos recibirán, es decir que se especifica cuales son los proyectos y programas de desarrollo e inversión que serán beneficiarios así como los gastos administrativos de cada institución.

A su vez el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se subdivide en tres títulos de la siguiente manera:

- Presupuesto de Ingresos del Estado
- Presupuesto de Egresos del Estado
- Disposiciones Generales

El **presupuesto de ingresos del Estado** contiene las distintas clases de ingresos y fuentes de financiamiento que se van a percibir o recaudar, durante el ejercicio fiscal. Dentro del conjunto de los ingresos se encuentran los impuestos y los no tributarios, hasta obtener recursos por otros medios no idóneos para el Estado; Mientras que las otras fuentes de financiamiento provienen de erogaciones y operaciones de crédito público, sean o no dinerarias, tales como la venta de bienes y servicios de la administración pública, contribuciones a la seguridad y servicio social ³, rentas de la propiedad ⁴, transferencias corrientes y disminución de otros activos. ⁵

El Estado de Guatemala para el año 2005 tenía previsto percibir de ingresos corrientes veinticinco mil trece millones setecientos veintiséis mil trescientos cincuenta quetzales y de fuentes financieras siete mil trescientos setenta y un mil millones cuatrocientos treinta y un mil seiscientos setenta y nueve, sin embargo de dicho monto presupuestario un elevado porcentaje del Presupuesto esta

³ Atentente a los aportes de los trabajadores y patronal del régimen de clases pasivas que se efectúan a favor del sistema de Previsión Social.

⁴ Comprende los intereses y arrendamientos que se hacen por los terrenos y tierras del Estado.

⁵ Decreto 101-97 del Congreso de la República, **Ley Orgánica del Presupuesto**, artículo 11 y 19.

comprometido legalmente a rubros de funcionamiento y deuda pública superior al 60%, lo cual dificulta promover la participación ciudadana en su gestión. Sobre este aspecto se profundiza en el siguiente capítulo.

Es importante adecuar el Presupuesto General de la Nación en base a los principios constitucionales y presupuestarios de acuerdo con los resultados efectivamente obtenidos; ya que el Presupuesto no suele responder a la consecución de objetivos vinculados con las metas del Gobierno.

A continuación se muestran unas gráficas que representan la manera en que han sido programados los presupuestos de ingresos y egresos de la nación. En primer lugar se muestra el presupuesto de ingresos del Estado.

GRÁFICA 1
Ingresos del Estado
Presupuesto aprobado 2005
(cifras en quetzales)

Ingresos Corrientes	Q. 25,013,726,350
Fuentes Financieras	Q.7,371,431,679
Total	Q.32,385,158,029

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005

El **Presupuesto de Egresos del Estado** permite identificar la agenda programática que el Gobierno implementa para alcanzar los niveles de desarrollo social y económico en el país. Es por eso que dentro de este apartado se regulan todos los gastos estimados a realizarse durante el ejercicio fiscal, como lo es inversión pública, los gastos de funcionamiento de la administración pública y la deuda pública. Distribuido de la siguiente manera:

GRÁFICA 2
Egresos del Estado
Presupuesto aprobado 2005
(cifras en quetzales)

Funcionamiento	Q.16,990,675,416
Inversión	Q.9,232,972,785
Deuda Pública	Q.6,161,509,828
Total	Q.32,385,158,029

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005

**1.3. Formulación del Presupuesto General de Ingresos
y Egresos del Estado**

La Ley Orgánica del Presupuesto norma lo relacionado a la programación, organización, coordinación, ejecución y control de de los recursos públicos., basándose en los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad. Además, debe de desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público.

La creación del presupuesto de una nación debe de ser acorde a las necesidades del Estado. Por lo que nuestro sistema a contemplado los principios que deben de regir la formulación y planificación presupuestaria, los cuales son los siguientes: A. Anualidad, ya que el presupuesto corresponde a un ejercicio fiscal, B. Unidad, entendiéndose que el presupuesto debe de estar contenido en un solo cuerpo legal, C. Equilibrio y programación, pues debe de estructurarse en forma tal que exista correspondencia entre los recursos y los gastos y que éstos se conformen

mediante una programación basada fundamentalmente en los planes de gobierno; D. Publicidad, ya que debe de hacerse del conocimiento público.⁶

En base a los principios antes referidos, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la nación se formula anualmente incluyendo todos los ingresos que se contempla obtener durante el ejercicio fiscal e indicando en que serán invertidos éstos. Este instrumento de planificación es integrado en un solo cuerpo normativo atendiendo a la unidad y a la estructura programática que debe de tener.

Atendiendo a al naturaleza del mismo y a los principios que lo rigen es imposible incluir dentro de éste gastos cuya ejecución no sea transparente o que no este sujeta al régimen de fiscalización.

El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, será elaborado de acuerdo con el ordenamiento legal de la siguiente forma:

- El Organismo Ejecutivo, a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, elaborará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas presupuestarias. Este informe será presentado a más tardar el veintiocho de febrero de cada año.
- El sector público del Estado, así como sus demás instituciones descentralizadas y autónomas y organismos de Estado presentarán al Ministerio de Finanzas Públicas una propuesta de sus anteproyectos⁷ en base a sus necesidades, los cuales deben de ser presentados a más tardar el día quince de junio de cada año. Esto con el objeto de formular un presupuesto público integrado y consolidado.

⁶ Acuerdo Gubernativo 240-98, **Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto**, Artículo 8.

⁷ Debe de acompañarse el respectivo Plan Operativo Anual elaborado conforme lineamientos que emita la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

- Con base en los dos incisos referidos, el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, propondrá las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal que corresponda. Este será enviado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre de cada año.
- El proyecto de Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas es presentado al pleno del Congreso de la República para su conocimiento. Durante la sesión en la cual es presentada la iniciativa el Ministro o Ministra de Estado puede hacer uso de la palabra para presentar, justificar y explicar el contenido del proyecto de ley.⁸
- Después de su lectura ante el pleno del Congreso de la República, el proyecto de ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación es remitido a la Comisión de Finanzas del Congreso de la República para que se analice y hagan las enmiendas correspondientes.
- Finalizado el trámite en la Comisión de Finanzas, éste se entregará a la Secretaría del Congreso, para su registro y reproducción. El proyecto de ley junto con el dictamen que emita la comisión, será entregado a todos los diputados.
- Presentado el proyecto de ley de Ingresos y Egresos de la Nación ante el pleno del Congreso para discusión, éste será deliberado en tres sesiones, las cuales debe ser aprobado por el pleno del Congreso de la República.

⁸ Decreto 63-94 del Congreso de la República, **Ley del Organismo Legislativo**, Artículo 111.

- ❖ A falta de aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año fiscal correspondiente, regirá al presupuesto del año anterior. Es decir, el presupuesto que se encuentra vigente con la posibilidad de ser modificado por el Congreso de la República.
- Aprobado el proyecto de ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación la Junta Directiva del Congreso de la República lo enviará dentro de un plazo no mayor de diez días al Organismo Ejecutivo para su sanción.
- Presentado el proyecto de ley del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, el Presidente de la República en Consejo de Ministros tiene un plazo de 15 días dentro del cual puede vetarlo o sancionarlo.
- Si el Organismo Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los 15 días siguientes a la fecha de recepción se tendrá por sancionada y el Congreso de la República lo promulgará como ley.
- La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado será publicado en el Diario de Centroamérica, órgano oficial; entrará en vigencia el uno de enero de cada año y concluirá el treinta y uno de diciembre del mismo año.

Con el punteado que se ha presentado se explica de manera detallada la formulación del presupuesto para las entidades del Estado. Sin embargo, el sistema de formulación del presupuesto para las entidades descentralizadas y autónomas es distinto, es por eso que se ha separado la forma general de formulación del presupuesto de la particular, que es la que atiende a las entidades descentralizadas y autónomas.

1.3.1. Formulación del presupuesto para entidades descentralizadas y autónomas

Las entidades descentralizadas y autónomas⁹ presentarán su proyecto de presupuesto de ingresos y egresos al Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Finanzas Públicas. Y es el Organismo Ejecutivo el que los aprobará mediante acuerdo gubernativo, este acuerdo debe de ser refrendado por el Ministro o Ministra de Finanzas Públicas.

Dicho presupuesto debe de estar aprobado antes del 15 de diciembre de cada año, siendo el Organismo Ejecutivo el que dará la orden para su publicación en el diario de Centroamérica.

Si las entidades descentralizadas y autónomas no presentaren su presupuesto en la fecha prevista, el Ministerio de Finanzas Públicas lo elaborará de oficio y los someterá a consideración y aprobación del Organismo Ejecutivo

Sin embargo, a este régimen no están sujetas las municipalidades ni la Universidad de San Carlos de Guatemala. En el caso de las municipalidades se regula lo concerniente al sistema presupuestario en la ley orgánica del presupuesto mientras que el caso de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) es muy singular, ya que de ésta no se contempla nada en cuanto a su sistema presupuestario en la Ley orgánica del Presupuesto.

El Artículo 46 y el Artículo 47 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso, contempla lo siguiente en cuanto a las municipalidades:

Artículo 46. Metodología presupuestaria. Sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política de la República otorga a las municipalidades y en virtud a que éstas actúan por delegación del

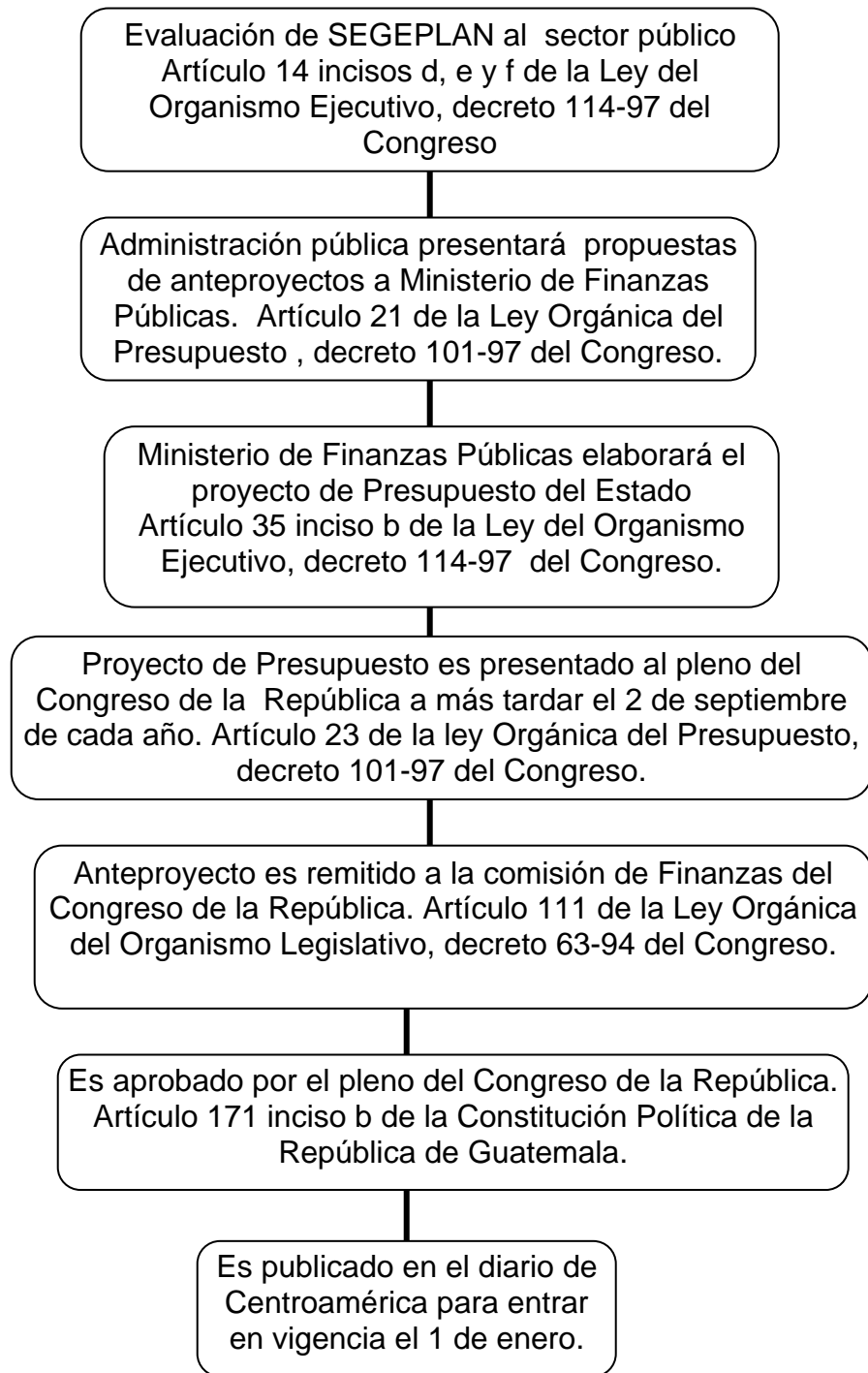
⁹ Con excepción de la Universidad de San Carlos de Guatemala y las municipalidades.

Estado, su presupuesto anual de ingresos y egresos deberá adecuarse a la metodología presupuestaria que adopte el sector público, Para el efecto, el Ministerio de Finanzas Públicas proporcionará la asistencia técnica correspondiente.

Artículo 47. Informes de la gestión presupuestaria. Para fines de consolidación de cuentas e información que debe efectuar el Organismo Ejecutivo, las municipalidades remitirán, al Ministerio de Finanzas Públicas, al Congreso de la República, y a la Contraloría General de Cuentas, sus presupuestos de ingresos y egresos aprobados. Asimismo, la información de la ejecución física y financiera de su gestión presupuestaria, en la oportunidad y con el contenido que señale el Reglamento. En cuanto a la inversión pública, se informará, además, a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

A continuación se presenta un esquema del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingreso y Egresos del Estado.

Formulación del presupuesto público



1.4. Ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado

La Dirección Técnica del Presupuesto, entre sus atribuciones tiene cargo dictar la formulación y programación de la ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público. Y, por ende, entre sus facultades esta la de coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de dichos entes.

Según el Decreto 101-97 del Congreso de la República en su Artículo 25 establece que la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos se regirá por las leyes y reglamentos que determinan su creación y administración, así como por las normas y procedimientos establecidos por el órgano rector del sistema presupuestario.

Esta norma no es lo suficientemente clara y deja duda en relación a cuáles son las leyes y los procedimientos aplicables a este proceso tan importante de distribución de los ingresos públicos. Dicha circunstancia propicia la inestabilidad jurídica, puesto que no se establecen de manera específica los procedimientos a utilizarse para evaluar y monitorear la ejecución de los fondos públicos. Y para lograr tener una idea del método que se utiliza para la programación y ejecución de los fondos del Estado hay que hacer una investigación jurídica exhaustiva y detallada.

Por lo tanto, es necesario utilizar el reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto y los manuales presupuestarios del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). En un primer plano el acuerdo gubernativo 240-98¹⁰ menciona las leyes que serán aplicables, siendo posible haber regulado esta norma en la Ley Orgánica del Presupuesto. En segundo plano, el reglamento referido nos remite a

¹⁰Artículo 19. Aprobación de cuotas de gasto. El Ministerio de Finanzas Públicas por conducto de la Dirección Técnica del Presupuesto aprobará las cuotas trimestrales de compromisos y mensuales de gastos devengados, y a través de la Tesorería Nacional, las cuotas mensuales de pagos. La programación de la ejecución del presupuesto y la aprobación de las cuotas periódicas, se regirán por las normas y procedimiento contenidos en el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las Instituciones del Gobierno Central.

los manuales presupuestarios¹¹ del MINFIN. Esta circunstancia de no ser específicos en las normas legales, convierte el procedimiento de monitoreo del presupuesto en una especie de laberinto.

El manual de programación de la ejecución presupuestaria contempla los elementos básicos que faciliten la administración y ejecución del presupuesto. El proceso de programación de la ejecución presupuestaria permite una previsión dinámica, de realizaciones en términos de productos, de requerimientos de recursos en tiempo oportuno, así como de los procesos necesarios para obtener dichos productos.

Por lo tanto, esta es una tarea que, si bien debe ser considerada durante todo el ejercicio presupuestario, es previa a su ejecución.

El Ministerio de Finanzas Públicas, apoyado en la información de las dependencias públicas, realiza la planificación del flujo de caja, que luego es asignado a estas dependencias. Al mismo tiempo, el Ministerio tiene capacidad de modificar las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso, en caso de que a su juicio, sea necesario asignar más recursos a un programa específico.

Mientras se realiza la ejecución del presupuesto, se utiliza como plataforma el Sistema Integrado de Administración Financiera, que facilita el proceso de asignación presupuestaria y el control financiero de las asignaciones.

A pesar de la implementación del sistema de licitaciones electrónicas Guatecompras, muchos de los procesos de compras y contrataciones del Estado no se realizan de forma pública, permitiendo conocer los criterios de elección de la contratación y las alternativas posibles.

¹¹ El manual aplicable es el manual de programación de la ejecución presupuestaria para las entidades de la administración central.

1.4.1 El proceso de programación y reprogramación de la ejecución del Presupuesto de Egresos

Las instituciones del sector público que dependan financieramente en forma total o parcial del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, están obligadas a cumplir con las siguientes normas que regulan el Proceso de Programación y Reprogramación de la Ejecución del Presupuesto de Egresos.

- Las instituciones del sector público programarán la ejecución de su Presupuesto efectuando una programación inicial indicativa para la totalidad del año y una programación antes del inicio de cada trimestre. La programación indicativa anual deberá presentarse a la Dirección Técnica del Presupuesto antes del 15 de diciembre de cada año. Asimismo, la programación trimestral deberá remitirse a dicha dependencia, antes del día 20 del mes anterior al inicio de cada trimestre.
- Las cuotas serán aprobadas mediante resolución emitida por el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria –COPEP-, quien tomará en cuenta la programación de Caja de Tesorería Nacional.
- Las cuotas aprobadas se incorporarán al Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN- y constituirán, para cada grupo de gasto, los límites máximos para ejecutar compromisos y devengados, asimismo, las cuotas de pagos autorizadas para cada mes serán los límites máximos de pagos a ejecutar por la Tesorería Nacional. (En relación a este punto se citan las siguientes normas legales.)

El Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto en su Artículo 55, regula lo siguiente:

Artículo 55. Atribuciones del órgano rector. El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Tesorería Nacional, será el órgano rector del sistema de tesorería y, como tal, coordinará el funcionamiento operativo de todas las unidades de tesorería que funcionen en el sector público, dictando las normas y procedimientos que para el efecto establezcan, y tendrá competencia para:

a) Programar y controlar los flujos de ingresos y pagos del Gobierno, con el propósito de coadyuvar al eficiente y oportuno cumplimiento de los programas y proyectos gubernamentales;

b) Realizar, en coordinación con la unidad rectora de presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas, la programación y reprogramación periódica de la ejecución financiera del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El Acuerdo Gubernativo 240-98 Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto es su Artículo 19, norma lo siguiente:

Artículo 19. Aprobación de cuotas de gasto. El Ministerio de Finanzas Públicas por conducto de la Dirección Técnica del Presupuesto, aprobará las cuotas trimestrales de compromisos y mensuales de gastos devengados, y a través de la Tesorería Nacional, las cuotas mensuales de pagos. La programación de la ejecución del presupuesto y la aprobación de las cuotas periódicas, se regirán por las normas y procedimiento contenidos en el Manual de Programación de la Ejecución Presupuestaria para las Instituciones del Gobierno Central.

- ❖ En caso que los ingresos percibidos no respondan a las previsiones incluidas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, o por situaciones de emergencia, el Ministerio de Finanzas Públicas efectuará los reajustes globales y específicos pertinentes a las cuotas de compromiso, devengado y de pago que hubieran sido aprobadas.
- Se tratará de mantener el equilibrio en la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado con el fin de no generar deuda flotante.
- La Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas, deberá entregar, antes del 15 de diciembre de cada año, la programación de los desembolsos de préstamos y donaciones, así como los pagos previstos del servicio de la deuda pública.
- Todas las Unidades Ejecutoras de la Administración Central que tengan proyectos a su cargo, deben llevar cuenta corriente del costo de cada obra y deberán remitir a la Dirección de Contabilidad del Estado en un período no mayor de 15 días después de concluida la obra, copia del acta de recepción el bien a fin de trasladar los registros de las obras en proceso a los activos del Estado.

1.4.2. Evaluación de la ejecución presupuestaria

Sobre el tema referido se hará una explicación más profunda en capítulos siguientes. Mientras tanto, se hace una revisión somera al sistema de evaluación de la Ejecución presupuestaria, con la intención de clarificar un poco el panorama.

La evaluación presupuestaria, implica la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos, los efectos producidos, así como el análisis de las variaciones observadas estará a cargo de la Dirección Técnica del Presupuesto

adscrita al Ministerio de Finanzas Públicas. Esto no exime que las demás dependencias del Organismo Ejecutivo u otros entes del sector público realicen la actividad de monitoreo del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

Sin embargo la evaluación presupuestaria de las municipalidades del país, de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Escuela Nacional Central de Agricultura, no están sujetas al Ministerio de Finanzas sino que al sistema de evaluación y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas.

Tratándose de los proyectos de inversión, la evaluación se coordinará con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. (SEGEPLAN) ya que ésta, dentro de sus funciones tiene la de coadyuvar a la formulación de la política general del Gobierno y evaluar su ejecución. Por su parte, el reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto establece los instrumentos de evaluación, los registros a realizar y la periodicidad con que los organismos y entidades deben remitir la información al Ministerio de Finanzas Públicas y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

En relación al tema abordado en el párrafo precedente, el Acuerdo Gubernativo 240-98 en su Artículo 22 establece respecto a la evaluación presupuestaria lo siguiente:

Artículo 22. Evaluación presupuestaria. Las unidades de administración financiera de cada entidad centralizarán la información sobre la ejecución de sus respectivos presupuestos; para ello deberán:

- a) Determinar, en colaboración con las unidades responsables de la ejecución de cada una de las categorías programáticas, las unidades de medida para cuantificar la producción terminal e

intermedia, respetando las normas técnicas que al efecto emita la Dirección Técnica del Presupuesto.

- b) Apoyar la creación y operación de centros de medición en las unidades responsables de la ejecución de las categorías programáticas que se juzguen relevantes y cuya producción sea de un volumen o especificidad que haga conveniente su medición. La máxima autoridad de cada una de las unidades seleccionadas será responsable por la operación y los datos que suministren dichos centros.

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

- d) En cuanto al presupuesto de inversión, deberán presentar a la Dirección Técnica del Presupuesto y a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, en los primeros 10 días de cada mes, el informe correspondiente al mes inmediato anterior, indicando el avance físico y financiero de los proyectos.

Aunado al sistema de evaluación de la ejecución presupuestaria se suma la Contraloría General de Cuentas que es el ente máximo en el proceso de control y fiscalización de los recursos del Estado. Siendo por esto que se ve involucrada también dentro del proceso de evaluación de los resultados obtenidos en base a la planificación y programación que se ha dado al los fondos públicos.

Dentro de la estructura de la Contraloría General de Cuentas se ha contemplado la figura del Subcontralor de Calidad de Gasto Público, que tal y como lo designa la ley específica (Decreto 31-2002 Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas) dentro de sus funciones específicas esta la de evaluar la calidad y el impacto que se ha dado a los fondos y bienes del Estado en pro del cumplimiento de la planificación y programaciones de políticas públicas contempladas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.

Esta etapa vincula el trabajo realizado por los mecanismos de control interno de las dependencias del Gobierno y el control externo, realizado por la Contraloría General de Cuentas CGC. Al mismo tiempo, el Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN tienen la obligación de evaluar la ejecución del Presupuesto.

Tras finalizar el año, los ministerios están obligados a reportar una memoria de labores, y el Ministerio de Finanzas Públicas debe de presentar la ejecución presupuestaria. La Contraloría General de Cuentas presenta la evaluación de la ejecución al Congreso de la República, quien debe evaluar el desvanecimiento de los hallazgos encontrados.

Además de los entes anteriormente mencionados, existe el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el cual ha sido implementado con el propósito de mejorar la calidad de la inversión pública.

Entre los objetivos del sistema primordialmente se promueve la transparencia de la inversión pública, permitiendo la auditoría social.

El SNIP también ha logrado la estrecha coordinación entre la planificación y el proceso de elaboración del presupuesto público de inversión, para garantizar que los recursos se orienten al cumplimiento de los planes y prioridades de gobierno, donde el presupuesto se convierte en el principal instrumento de realización y control de las políticas sectoriales de desarrollo.

CAPÍTULO II

2. Gasto público

2.1. Nociones generales

La transparencia en el gasto público es imprescindible para que los ciudadanos cuenten con información oportuna y de calidad, sobre las decisiones y acciones tomadas por la autoridad. En el caso del Presupuesto de la Nación, que representa los recursos destinados a la implementación de las políticas públicas, por la escala de su impacto requiere una atención especial para garantizar que dichos recursos serán usados adecuadamente.

Para lograrlo, la transparencia presupuestaria debe proveernos con información sobre las finanzas del Gobierno, conociendo la situación global de sus ingresos, egresos, así como la situación de los activos y pasivos, sus riesgos y perspectivas.

También debe darnos a conocer las decisiones gubernamentales y administrativas que afectan los planes a implementar. Al mismo tiempo, dicha transparencia debiera permitir resolver las interrogantes como, quiénes son los que se beneficiarán, qué beneficios se obtendrán y como se implementarán.

La transparencia presupuestaria debiera permitir al ciudadano apropiarse de las decisiones del Gobierno, concediéndole formarse un juicio informado sobre los distintos programas de Gobierno y su impacto.

El Estado de Guatemala tiene como fin supremo el bien común, basándose para esto en principios constitucionales como el de justicia social, que implica incrementar la riqueza y lograr el pleno empleo para los guatemaltecos,

asentándose en la equitativa distribución del ingreso nacional.¹² A la vez la administración pública está regida por sus propios principios, como lo son la solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

Dichos principios se encuentran contemplados en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República, el que cito a continuación:

Artículo 4. Principios que rigen la función administrativa. El fin supremo del Estado es el bien común, y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

En cuanto al ingreso nacional, nuestro sistema legislativo, contempla principios muy específicos, en primer punto, que son los que rigen el sistema presupuestario en relación al quehacer y manejo de los recursos del Estado. Contemplados en la Ley Orgánica del Presupuesto, en su Artículo uno de la siguiente manera:

(De este artículo citado se hace mención únicamente a los incisos que nos interesan, atendiendo al tema específico en mención; además, se hace la salvedad que el subrayado es únicamente para resaltar estos aspectos.)

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por finalidad normar, los sistemas presupuestarios, de contabilidad integrada gubernamental, de tesorería, y de crédito público, a efecto de:

¹² Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 118.

- a. Realizar la programación, organización, **coordinación, ejecución y control de la captación y uso de los recursos públicos bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia, eficacia y equidad, para el cumplimiento de los programas y los proyectos de conformidad con las políticas establecidas;**
- b. Sistematizar los procesos de programación, gestión y evaluación de los resultados del sector público;
- c. Desarrollar y mantener sistemas integrados que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento de la ejecución física y financiera del sector público;
- d. Velar por el **uso eficaz y eficiente del crédito público, coordinando los programas de desembolso y utilización de los recursos**, así como las acciones de las entidades que intervienen en la gestión de la deuda interna y externa;
- e. Fortalecer la capacidad administrativa y los sistemas de **control y seguimiento para asegurar el adecuado uso de los recursos del Estado; y.**

Por otro lado, se encuentran los principios que rigen el proceso de formulación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que se encuentran regulados en el Reglamento de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, los cuales ya han sido abordados en el capítulo anterior.

Para evaluar la transparencia presupuestaria dentro de cada país es indispensable conocer la forma cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario, así como las reglas y procedimientos que lo conforman. Dentro de esto es básico destacar la

importancia de los principios que rigen dicha institución, ya que éstos son las bases y los fundamentos que regirán la ejecución y distribución del gasto público.

Los principios son las directrices y parámetros que dictan los lineamientos del proceso presupuestario, desde su planificación hasta la fase de control de los mismos, estableciendo la forma sobre la cual éstos deben de ser contraídos y la manera de cómo o en base a qué deben de ser abordados para su control y fiscalización. Pues los principios de probidad y transparencia deben de estar presentes dentro de todo este proceso.

Todos los principios anteriormente enumerados, nos llevan a reflexionar sobre los procedimientos presupuestarios que nuestros gobernantes han utilizado, y siguen utilizando.

A continuación se hace un pequeño análisis sobre las instituciones y principios anteriormente mencionados. No se profundiza sobre todos, ya que algunos de éstos serán desarrollados de una manera más integral en capítulos siguientes.

2.1.1. Gasto público

Se dice que gasto público son todas aquellas inversiones que el Estado realiza a través del gobierno para la satisfacción y mantenimiento de las políticas públicas. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica.

El gasto público se ejecuta a través de los presupuestos o programas económicos establecidos por los distintos gobiernos. En el caso de Guatemala es a través del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, que se realiza anualmente en base a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República¹³, y a la Constitución Política de la República.¹⁴

¹³ Primer considerando legal y Artículo 6 de la ley citada.

2.1.2. Eficiencia

Comúnmente se entiende que eficiencia es la virtud y facultad para lograr un efecto determinado.¹⁵

Al referirnos al sector público, el término de eficiencia tiene un sentido más amplio, pues consta de la capacidad de ahorro por parte del Estado para lograr alcanzar los objetivos previstos, en las políticas de Estado. Es decir que mientras menos gastos innecesarios se realicen en las instituciones del Estado, mejores serán los resultados de aprovechamiento de los recursos.

Por tanto, el término de eficiencia es utilizado para analizar los procesos productivos de las instituciones, enfocado desde su gestión y administración presupuestaria.

2.1.3. Eficacia

Al hablar de eficacia en el sector público, nos estamos refiriendo a procesos de evaluación de determinadas metas u objetivos planteados. Se presta atención a la capacidad de acción por parte del Estado.

2.1.4. Equidad

Está vinculado con la necesidad de igualar oportunidades y disminuir las asimetrías que se generan entre los individuos que integran la sociedad.

Debe de ser uno de los principios primordiales que el Estado debe de fomentar para la distribución del gasto público, en cuanto a las necesidades de la población.

¹⁴ Artículo 238, literal A.

¹⁵ Para más información se puede consultar la siguiente página electrónica, http://gestioneducativa.freeservers.com/gasto_social.htm

2.1.5. Participación ciudadana

La participación ciudadana es una forma mediante la cual la población aumenta su participación e incidencia ciudadana en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

Consiste en un proceso sistemático que provee una oportunidad a los ciudadanos, autoridades, empresarios y líderes para compartir sus experiencias, conocimientos y metas, y combinar sus energías para crear un plan o un proyecto que sea apropiado, entendible y aceptable por la mayoría de las personas que están afectadas por él y también viable políticamente.

2.1.6. Economía

Este principio implica saber utilizar los recursos de una manera propicia para que la distribución que se haga en cuanto a éstos, sea la adecuada y se utilice de manera ahorrativa.

Como se puede observar, todos los principios están íntimamente ligados, en su conjunto y el cumplimiento de cada uno de éstos hace que otro principio se lleve a cabo y cumpla sus funciones de manera consecutiva.

2.2. Distribución del gasto público

Las asignaciones presupuestarias que se hacen dentro del Presupuesto de la Nación deben de ser según las necesidades sociales detectadas en el país o en base a la agenda programática del gobierno, para cumplir con las metas establecidas para alcanzar ciertos niveles de desarrollo. Esta facultad compete a la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN, ya que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz ha impulsado una dinámica de planificación de carácter participativo y desconcentrado.

En base al principio de participación ciudadana dentro del proceso de distribución y planificación del gasto público, se ha creado el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con el objeto de mejorar la calidad de la inversión pública a través de promover la transparencia de la inversión pública, fomentando las auditorías sociales. Por otro lado, el SNIP coadyuva a la actualización del programa de Inversiones Públicas (PIP).

El SNIP también ha logrado la estrecha coordinación entre la planificación y el proceso de elaboración del presupuesto público de inversión, para garantizar que los recursos se orienten al cumplimiento de los planes y prioridades de gobierno, donde el presupuesto se convierte en el principal instrumento de realización y control de las políticas sectoriales de desarrollo.

La Secretaría de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) elabora un documento que contiene las orientaciones que cada entidad estatal deberá tener en cuenta al momento de postular sus iniciativas de inversión.

Es importante indagar sobre los criterios utilizados para la distribución del gasto público, para hacer un análisis de eficiencia, eficacia y de legalidad sobre el destino de los recursos del Estado. Pues de esta manera se genera un sistema de supervisión sobre la ejecución del gasto, teniendo la posibilidad de fiscalizar y monitorear procesos de gestión pública.

Los puntos de partida para evaluar los criterios de asignación presupuestaria deben de ser la Constitución Política de la República, y de acuerdos sociales que hagan mención a metas pactadas para alcanzar el desarrollo; en este último, se alude a los Acuerdos de Paz.

1.2.2. Constitución Política de la República

Nuestra Constitución Política de la República, contempla parámetros muy puntuales en cuanto a las áreas a atender por del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Siendo la Constitución Política, nuestra carta magna, en la cual se contempla como principio rector el bien común de los guatemaltecos a través de una equitativa distribución del gasto. Llama nuestra atención que en cuanto a la vivienda, no se establece ninguna cantidad específica.

Institución tutelada	Asignación presupuestaria	Fundamento legal
Educación (alfabetización)	Se asigna a esta área el 1% del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. ¹⁶	Artículo 13, Disposiciones finales y transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala.
Educación universitaria	Se asigna a la Universidad de San Carlos de Guatemala, una cantidad no menor del 5% del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. ¹⁷	Artículo 84, de la Constitución Política de la República de Guatemala..

¹⁶ Esta asignación se dedujo durante los gobiernos de 1986, 1991, 1995, del rubro designado a deportes, el cual era del 1%.

¹⁷ La Constitución Política, también contempla que se debe de dar un aumento presupuestal acorde al aumento de la población estudiantil. Aspecto que no se ve reflejado en la realidad, pues una de las políticas de Gobierno, no ha sido dar apoyo a la Universidad de San Carlos de Guatemala; siendo ésta una casa de estudios tan importante para la población guatemalteca.

Deporte	Se destina una asignación no menor del 3% del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.	Artículo 91, de la Constitución Política de la República de Guatemala.
Seguridad social	Anualmente, en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, se debe de contemplar una partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado.	Artículo 100, de la Constitución Política de la República de Guatemala.
Vivienda ¹⁸	No indica el rubro.	Artículo 119 literal g, de la Constitución Política de la República de Guatemala.
Justicia	Se destina una cantidad no menor del 2% del Presupuesto de Ingreso y Egresos del Presupuesto.	Artículo 213, de la Constitución Política de la República de Guatemala.
Municipalidades	Se asigna un 10% del presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para las municipalidades del país.	Artículo 257, de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.2.2. Acuerdos de Paz

El acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, establece que la política presupuestaria debe de orientarse hacia la priorización del gasto social.

¹⁸ El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, destina a vivienda Q.276, 297,088.00

Para lo cual, se propone que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación debe de enfocar el gasto hacia la inversión social, además de fortalecer los organismos e instituciones que garantizan el funcionamiento del Estado de Derecho. A través de promover la transparencia y descentralización de la ejecución presupuestaria.

Durante el año 2005 se aprobó la ley marco de los Acuerdos de Paz, Decreto 52-2005 del Congreso de la República, mediante la cual se reconoce que los Acuerdos de Paz son un compromiso de Estado que se debe de cumplir mediante las políticas que el Gobierno implemente para alcanzar los niveles de desarrollo, deseados para el país.

Institución tutelada	Metas de asignación presupuestaria	Acuerdo
Educación	Aumento como mínimo del 50% para el año 2000, del gasto ejecutado en relación al PIB.	Aspectos socioeconómicos y situación agraria.
Salud	Aumento como mínimo del 50% para el año 2000, del gasto ejecutado en relación al PIB.	Aspectos socioeconómicos y situación agraria.
Vivienda	Asignación a partir de 1997, de no menos de 1.5% del Presupuesto de Egresos e Ingresos del Estado.	Aspectos socioeconómicos y situación agraria.
Justicia	Aumento como mínimo del 50% para el año 2000, del gasto destinado al Organismo Judicial y al Ministerio Público, en relación al PIB.	Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.

Seguridad pública	Aumento como mínimo del 50% para el año 2000, del gasto ejecutado en relación al PIB.	Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
Defensa	Reducción del 33% para el año 1999, del gasto destinado al Ejército de Guatemala, en relación al PIB.	Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.

2.3. Calidad del gasto público en Guatemala

Al hablar sobre la calidad de gasto público nos referimos al resultado que se obtiene en base a las metas y planes contemplados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación que, como ya se ha dicho anteriormente, es el instrumento de planificación de políticas públicas del Estado.

El resultado de la ejecución implica la utilización de los recursos asignados y aprobados en el presupuesto de la Nación, con apego a los criterios de eficiencia, eficacia, equidad y legalidad, medibles a través de indicadores que reflejen cambios cualitativos o cuantitativos.

El gasto público es efectivo cuando atiende las necesidades sociales y es progresivo cuando llega a quienes más lo necesitan, tanto para su reducido nivel de ingresos, como por el menor nivel de vida del área en que se encuentren.

Los recursos con que dispone un país deben ser manejados de una manera eficiente y transparente, con el fin que éstos se traduzcan en inversión, producción y empleo, creando un proceso constante de crecimiento. El Proyecto de

Presupuesto debería contar con suficiente información para conocer y poder realizar una comparación adecuada de los cambios en el Presupuesto de la Nación. Esto incluye datos como las de políticas implementadas, las metas y los recursos destinados a los programas y entidades.

La calidad de gasto público busca comprobar si el plan operativo anual y programas de ejecución presupuestaria, son los adecuados y si en los mismos se fijaron metas, objetivos y revisar si se alcanzaron con eficiencia y eficacia los objetivos y metas fijadas en los planes y los programas, en relación con los recursos financieros, humanos y materiales, aplicados conforme al presupuesto.

Dentro de la administración pública el ente encargado de la verificación de la calidad del gasto público es la Contraloría General de Cuentas a través del Subcontralor de Calidad de Gasto Público, quien es nombrado por el Contralor General de Cuentas y tiene como función específica analizar y evaluar la calidad y el impacto del manejo de los recursos y bienes del Estado.

Para promover procesos de participación ciudadana dentro de la actividad de control de la calidad del gasto público debe ponerse a disposición del público un mayor desglose de la información del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, para que conozca con un mayor detalle el destino futuro de los recursos, y de esta manera pueda participar con una voz activa en la conveniencia o inconveniencia de las asignaciones presupuestarias que se hacen a su favor, proponiendo si la forma en la cual se ejecutarán son realmente beneficiosas para la comunidad.

La Contraloría General de Cuentas, para la medición de la calidad del gasto público dentro de su marco legal e institucional, establece los parámetros o estándares de aplicación general para el análisis de los resultados de gestión, de acuerdo con la naturaleza de las entidades sujetas a evaluación, tomando como punto de partida los preceptos de eficiencia, eficacia y racionalidad de gasto.

Todo con el fin de emitir las recomendaciones correspondientes para garantizar la calidad del gasto público, las cuales serán de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades, instituciones y Organismos del Estado.

A continuación se hace un pequeño análisis sobre la calidad y distribución del gasto público en base a los principios de equidad, eficiencia y eficacia contemplados en la Ley Orgánica del Presupuesto.

2.3.1 Equidad en el gasto público

Al hablar de principios de equidad dentro del presupuesto entendemos que la distribución será ecuánime según la composición geográfica (regionalización) y atendiendo a la multiculturalidad que caracteriza a nuestro país. Pero también hablamos de equidad según las necesidades ciudadanas para crear un ambiente propicio para el desarrollo humano. Ambos se deben de planificar de manera unificada, con atención a estos caracteres mencionados.

Sin embargo, siendo Guatemala un país pluricultural y multilingüe, conformado en su mayoría por población indígena; irónicamente, es una de las más desprotegidas. Pues en el área rural, la pobreza extrema es de 31.1% y la pobreza es de 72.2%, y de estas cifras, un 30.8% de la población indígena vive en pobreza extrema, y 71.9 % vive en pobreza.¹⁹

Guatemala es uno de los países con más concentración de los ingresos del mundo²⁰, hasta el año 2002 el 1% de la población con mayores ingresos en el país recibía el 13.9% de ingresos totales en Guatemala. Y el 10% de éstos con mayores ingresos son los que reciben la mitad de los ingresos totales del país. En contraste con la población de menos ingresos que recibían sólo el 1.6% de los ingresos del país.

¹⁹ PNUD, **Informe de desarrollo humano 2003**, página 228.

²⁰ Ibid.

Aunado a estas cifras de desigualdad en el país, el Gobierno no tiene una visión de Estado. Ya que dentro de la distribución del gasto, no se contempla la equidad de la receptividad de recursos y beneficios que el Estado otorga.

El Estado de Guatemala tiene como presupuesto aprobado para el año fiscal 2005, la cantidad de treinta y dos mil trescientos ochenta y cinco millones ciento cincuenta y ocho mil veintinueve quetzales. (Q.32,385,158,029.00), el cual está destinado a 11,237,196 millones de habitantes.²¹

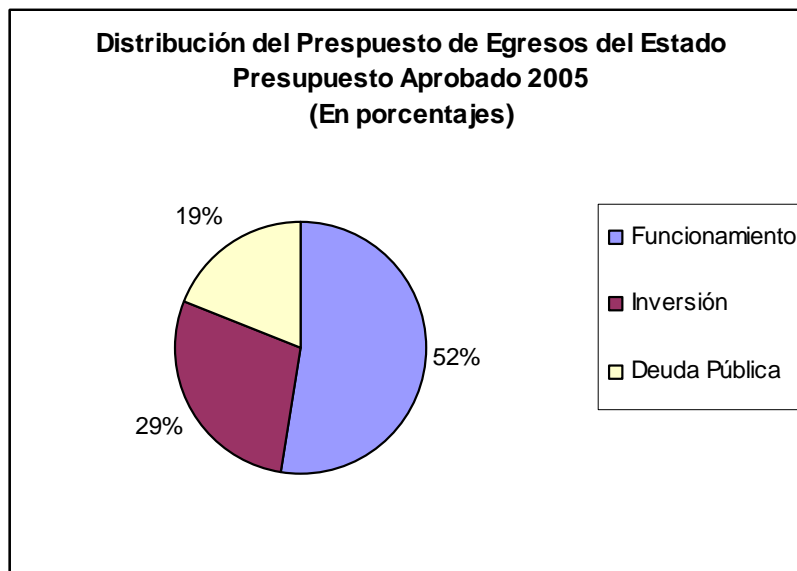
A continuación se hace reflejo de los datos expuestos, mostrando dos gráficas que permitan ampliar las nociones en cuanto a cantidades distribuidas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.

**Distribución del Presupuesto
de Ingresos y Egresos del Estado
Presupuesto aprobado 2005
(Cifras en quetzales)**

Funcionamiento	Q.16,990,675,416
Inversión	Q.9,232,972,785
Deuda Pública	Q.6,161,509,828
Total	Q.32,385,158,029

Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005

²¹ Último censo del Instituto Nacional de Estadística, 2002.



Fuente: Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2005.

El Gobierno ha asignado para la inversión guatemalteca un 29% del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, lo cual resulta ser una cantidad inferior a la contemplada para gastos de funcionamiento, ya que a esta área se le asignó un 52% del presupuesto. Esto nos hace preguntarnos: ¿Cuáles son las prioridades del actual Gobierno para solventar las necesidades del Estado?

El Estado está invirtiendo en cada guatemalteco, al año, la cantidad de ochocientos veintiún quetzales con sesenta y cuatro centavos, (Q821.64), lo que implica que diariamente la inversión es de dos quetzales con veinticinco centavos (Q2.25). Si hacemos los cálculos con moneda estadounidense, la inversión diaria es de veintiocho centavos de dólar diarios. (\$0.28).²²

Informes recientes sobre desarrollo humano, han hecho una valoración sobre aquellos países que viven con un dólar o menos de un dólar estadounidense diariamente, son un país extremadamente pobre.

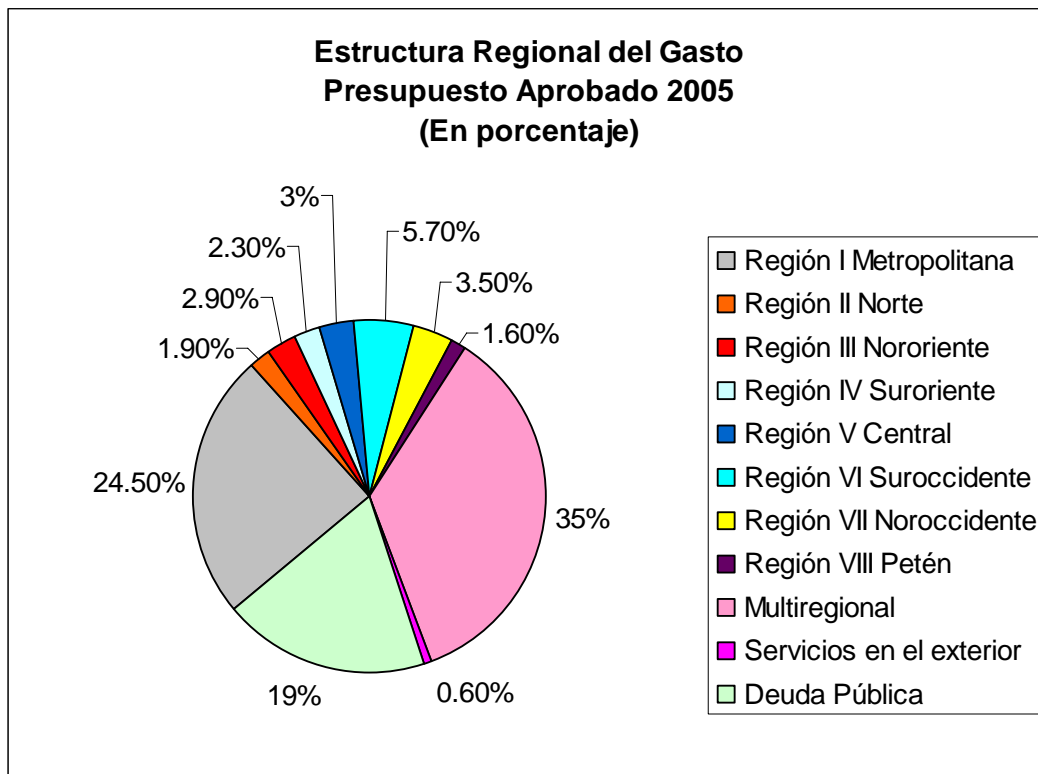
Además, de los 11,237,196 millones de habitantes, la región urbana está conformada por 2,541,581 millones de habitantes y en el resto del país hay

²² Datos elaborados por la ponente.

8,695,615 millones de habitantes, lo que implica que el país está constituido por un 23% de población urbana y un 77% de población rural.²³

En cuanto a la distribución del gasto por regiones, observamos que a la región metropolitana se asigna un 24.5 % del presupuesto, mientras que para el resto de regiones del país se asigna un 20.9% del presupuesto. ¿Cómo es posible que a 8,695,615 millones de habitantes se le asigne menos de la cuarta parte del presupuesto, siendo éstos los más necesitados de inversiones por parte del Estado?

La siguiente gráfica da un panorama general de cómo está distribuido el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación según las regiones en las cuales está organizado el país.



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

²³ Datos elaborados por la ponente en base a estadísticas del Ministerio de Finanzas Pública y al Informe de Desarrollo Humano 2003.

A continuación se hacen algunas consideraciones que se pueden percibir de los datos obtenidos en base a la gráfica precedente.

La Región VI²⁴ que esta compuesta en su mayoría por pueblos indígenas, se le hace una asignación presupuestaria del 5.7%. Resulta contrastante esta asignación, pues sólo la población indígena representa un 71.9% de pobreza del país.

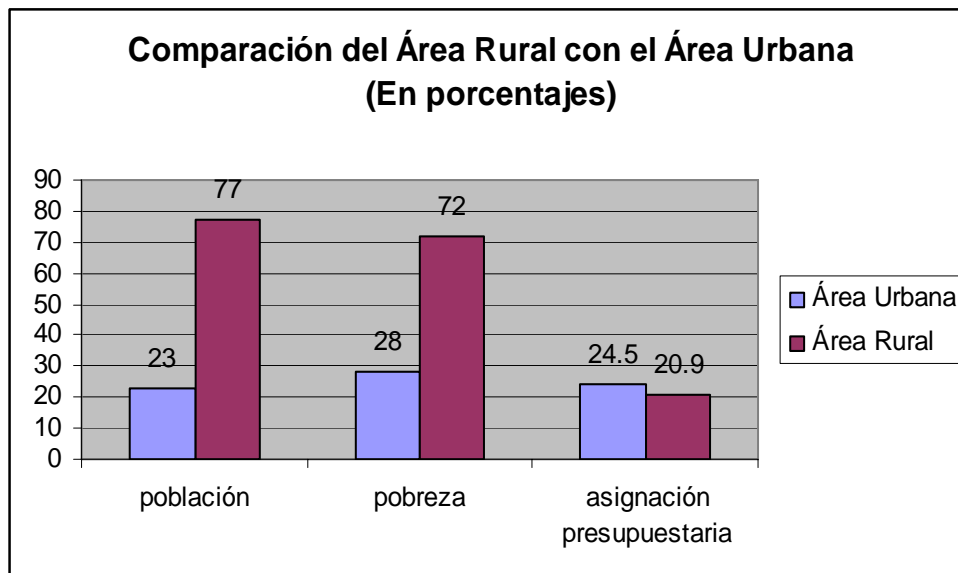
Guatemala es el tercer país de Latinoamérica con el porcentaje más alto de población rural, (61%), la cual en su mayoría aun se dedica a la agricultura. Por lo que la disparidad para sectores del área rural en comparación con el área urbana del país es abismal. Solamente del año 2000 al año 2002, la pobreza extrema aumento en el área rural de un 24% a un 31%, mientras que para el área urbana aumento de un 3% a un 5%.²⁵

Esto implica que en el área rural que tiene un índice de 72.2 % de pobreza se asigna 20.9% del presupuesto, mientras que para el área urbana que tiene un 28.1% de pobreza se asigna 24.5%. Concentrándose la mayor asignación de recursos en la capital, a comparación del resto del país, que es un 20.9% del presupuesto. ¿Dónde está la distribución equitativa del presupuesto? La siguiente gráfica, puede clarificar las ideas expuestas.²⁶

²⁴ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2003; indica que la Región Metropolitana cuenta con 2,541,581 habitantes, mientras que la Región VI cuenta con 2,711,938 habitantes, según el último censo poblacional.

²⁵ PNUD, **Informe Desarrollo Humano 2003**, página 301.

²⁶ Datos elaborados por la ponente.

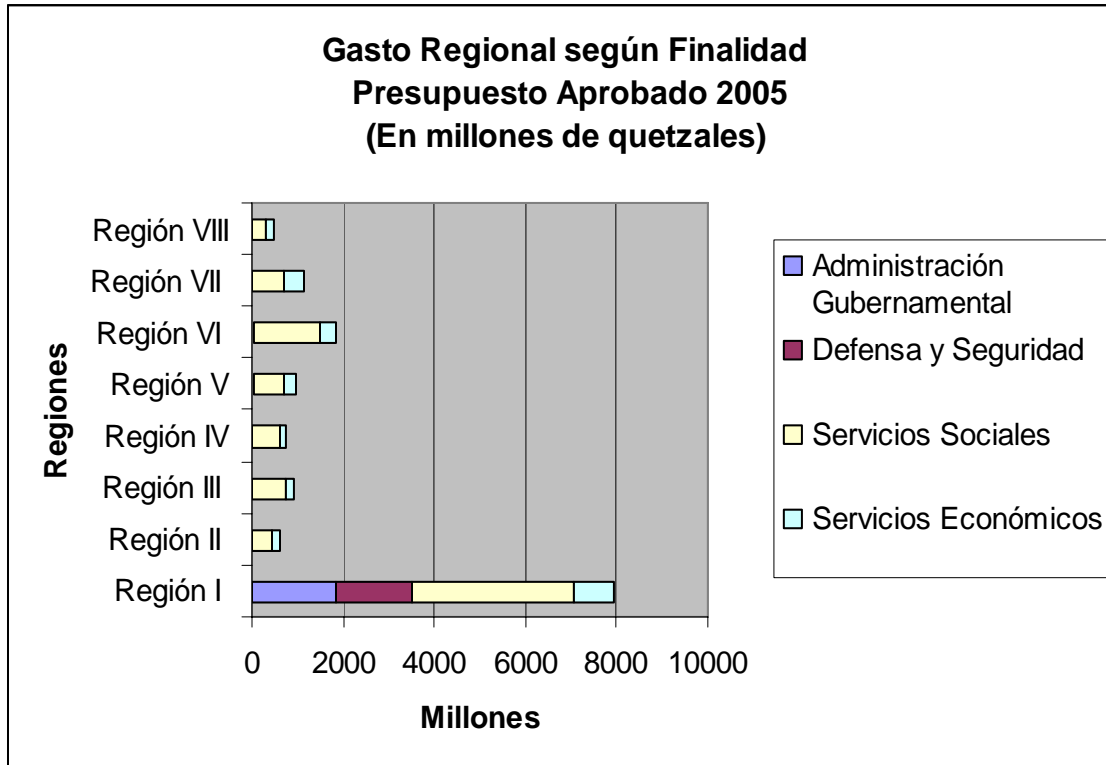


Fuente: Datos elaborados por la ponente.

De de treinta y dos mil trescientos ochenta y cinco millones ciento cincuenta y ocho mil veintinueve quetzales que integran el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación, (Q.32,385,158,029.00), en servicios sociales se invierte 8,484.4 millones de quetzales, en seguridad se invierte 1,722.9 millones de quetzales, y en servicios económicos se invierte 2,601.7 millones de quetzales.

Si juntamos las asignaciones antes mencionadas para servicios sociales, seguridad y economía, estamos hablando de que la asignación para las tres vertientes más importantes para el desarrollo humano, es de 12,809 millones de quetzales, que no es ni la mitad del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.

Como se puede observar en la gráfica siguiente, parece increíble que el Estado haya destinado más dinero a la Administración Gubernamental que a seguridad, en especial cuando los índices de violencia e inseguridad han aumentado. De estos detalles se hace un análisis específico en el apartado de eficiencia y eficacia.



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

**Cifras del gasto regional según la finalidad
Presupuesto Aprobado 2005
(Cifras en millones de quetzales)**

Regiones	Administración Gubernamental	Defensa y Seguridad	Servicios Sociales	Servicios Económicos	Total por región
Región I	1844.1	1650.9	3578.7	851.3	7925
Región II	2.6	4.1	446.2	147.3	600.2
Región III	5.6	12.9	730.9	193.3	942.7
Región IV	4.3	8.4	598.2	130.3	741.2
Región V	3.5	19.3	665.9	289.9	978.6
Región VI	6.8	21.2	1482.3	338.2	1848.5
Región VII	3.8	3.9	680.3	458.3	1146.3

Región VIII	6.1	2.2	301.9	193.1	503.3
Totales según finalidad	1876.8	1722.9	8484.4	2601.7	

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Para finalizar este apartado sobre equidad, es importante enmarcar que si los gobiernos tuviesen un plan de desarrollo humano para el país, con un enfoque de equidad en la distribución del gasto público, que no favorezca únicamente a unos sectores de la población guatemalteca, sino que beneficie a los guatemaltecos acorde a las necesidades sociales que estos presenten. Además, si el Gobierno implementase un plan de eliminación de la pobreza de la mano de un plan de crecimiento equitativo, otra Guatemala sería posible.

Si desde 1990 se hubiese tenido una visión de Estado y no de corto plazo, tomando como punto de partida la igualdad en la gestión recursos para la población guatemalteca, la pobreza se hubiera reducido de un 18 al 12% en vez de haberse reducido sólo un 16%. Si la desigualdad se hubiera reducido en un 5% con el mismo porcentaje de crecimiento, se estima que la pobreza extrema habría sido solo un 9%.²⁷

2.3.2. Eficiencia y eficacia del gasto público

La eficiencia y eficacia que el Gobierno pueda obtener depende de la capacidad que éste tenga para administrar los recursos del Estado, en pro de dar respuesta a las necesidades económicas, sociales y políticas ciudadanas. En base a sus planes programados.

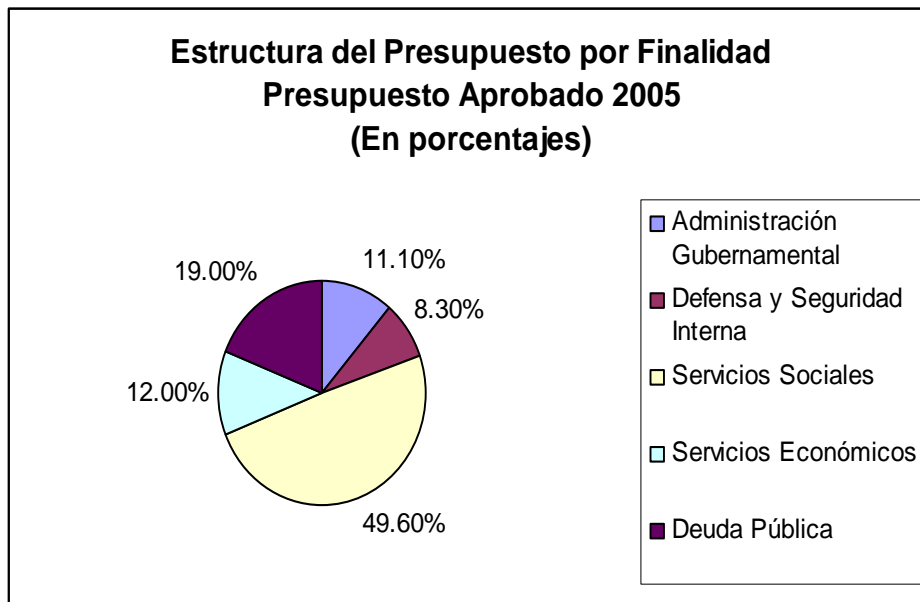
Para analizar estos principios, se toma como punto de partida el enfoque que el Estado ha dado a las asignaciones presupuestarias en el Presupuesto General de

²⁷ PNUD, **Informe de Desarrollo Humano 2003**, pág. 13.

Ingreso y Egresos de la Nación, según sus finalidades, las cuales son la administración gubernamental, defensa y seguridad, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública.

Por otro lado, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, propone que el Estado de Guatemala debe de asumir una agenda política comprometida con mejorar la seguridad ciudadana y los derechos humanos, que fomente crecimiento económico, y la seguridad social, como un medio para lograr el desarrollo humano en nuestro país.

La estructura según su finalidad que ha tomado el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación es la que ha continuación se presenta.



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

En base a los parámetros anteriormente expuestos, este apartado se divide en tres temas para su análisis, que son el gasto social, crecimiento económico y seguridad.

2.3.2.1. Gasto social

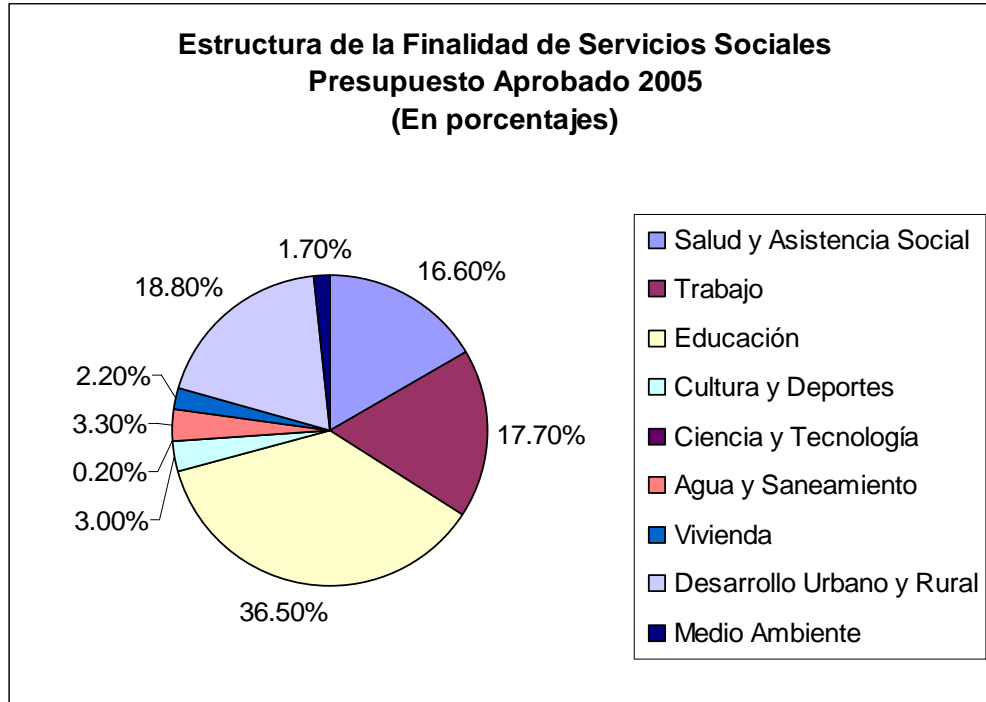
Se entiende que el gasto social es aquella parte del gasto público destinado a la financiación de servicios sociales básicos para los individuos. Según la clasificación propuesta por las Naciones Unidas, son los gastos de educación, sanidad, seguridad social, vivienda, deportes y otros de similares características.

Es interesante resaltar que el gasto de seguridad social o asistencia social como también es conocida, son todos los pagos realizados a favor de los beneficiarios de los programas de seguridad social, como por ejemplo las pensiones por jubilación, enfermedad, subsidio de desempleo, etc.

En los siguientes párrafos se hace un análisis general sobre la atención que el gobierno presta a los servicios sociales, enfocándonos en los puntos que se consideran más importantes de atender.

Guatemala dentro del rubro de servicios sociales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, integra las siguientes áreas: salud y asistencia social, trabajo, educación, cultura y deportes, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, vivienda, desarrollo urbano y rural, y medio ambiente.

Las cantidades que se asigna a cada una de las áreas mencionadas son las que se muestran en la siguiente gráfica.



Una de las prioridades que el Estado tiene es la **vivienda**, contemplado en la Constitución política de la República. Dentro de este cuerpo legal no se asigna un porcentaje presupuestario específico para este icono. Sin embargo, los acuerdos de paz, especifican que se debe de asignar como mínimo el 1.5% del Presupuesto de ingresos y egresos del Estado a partir de 1997, entendiéndose que el aumento debe de ser gradual.

El Estado tiene previsto invertir en vivienda un 2.20% del presupuesto, lo que refleja la voluntad del gobierno por atender éste sector. Sin embargo una política de vivienda debe ir ligada con el desarrollo urbano y rural. Pues éstos se complementan, por lo que si no hay parejidad en la visión de inversión que el Gobierno tenga, existirá siempre un desequilibrio social.

El presupuesto que el ministerio de comunicaciones, infraestructura y vivienda, (MICIVI) destina para el programa de vivienda Q. 323,214,044 millones de

quetzales, dentro de éste se encuentra el subsidio para la vivienda popular, lo cual es de Q.316,715,917 millones de quetzales, el cual no tiene programa.

Tradicionalmente ésta asignación presupuestaria ha beneficiado a las empresas constructoras y promotoras.²⁸ Y al parecer las cosas no han cambiado, porque dentro de la asignación presupuestaria para mantenimiento de la red vial por contrato se destina Q.614,016,663 millones de quetzales. Cantidad que dentro del presupuesto aparece sin proyecto. Mientras que el programa de caminos rurales ha quedado suspendido por este año.

En **salud** Guatemala sigue siendo de los países más atrasados de Latinoamérica. Es lamentable que un patrón que causa la muerte son enfermedades infecciosas y nutriciones que son fáciles de tratar, como la diarrea. Que afecta principalmente a la población indígena y rural que vive en condiciones de pobreza.

A pesar de estos datos, el presupuesto de salud es de 1,867,669,795 millones de quetzales, de los cuales solamente 59,546,250 millones de quetzales son destinados para la inversión ciudadana. En contraste, el servicio militar tiene un programa de salud y servicio social el cual tiene una asignación presupuestaria de Q.35,712,500 millones de quetzales.

En cuanto a la **educación**, se ha hecho evidente que la deserción sigue siendo un problema grande. El programa de educando a la niña, se ha visto afectado por dos lados, por falta de apoyo institucional y por deserciones de las niñas. Diferente al caso de los niños, quienes también han dejado de estudiar, pero en menor cantidad que las niñas.

De cada 10 niños que entran a la escuela primaria, solamente 4 terminan tercer grado de primaria. La situación es un poco más seria en el área rural y en el caso

²⁸ Por la forma en que se utiliza la ley de contrataciones del Estado, se sobrevaloran los contratos y a falta de control por la Contraloría General de Cuentas.

de las niñas. Se tiene previsto que si se implementan las políticas necesarias para lograr una paridad de género en relación a la educación, difícilmente serán alcanzadas para el año 2015. Ya que esto implicaría la transformación de una cultura machista y excluyente de las mujeres que predomina en el país.²⁹

La actividad del ministerio de educación se ve muy limitada por la falta de recursos suficientes para lograr mejorar la educación en Guatemala. Sin embargo, y concientes de nuestra realidad, lo que se ha destinado a la educación es un 36.5% del presupuesto destinado a la inversión.

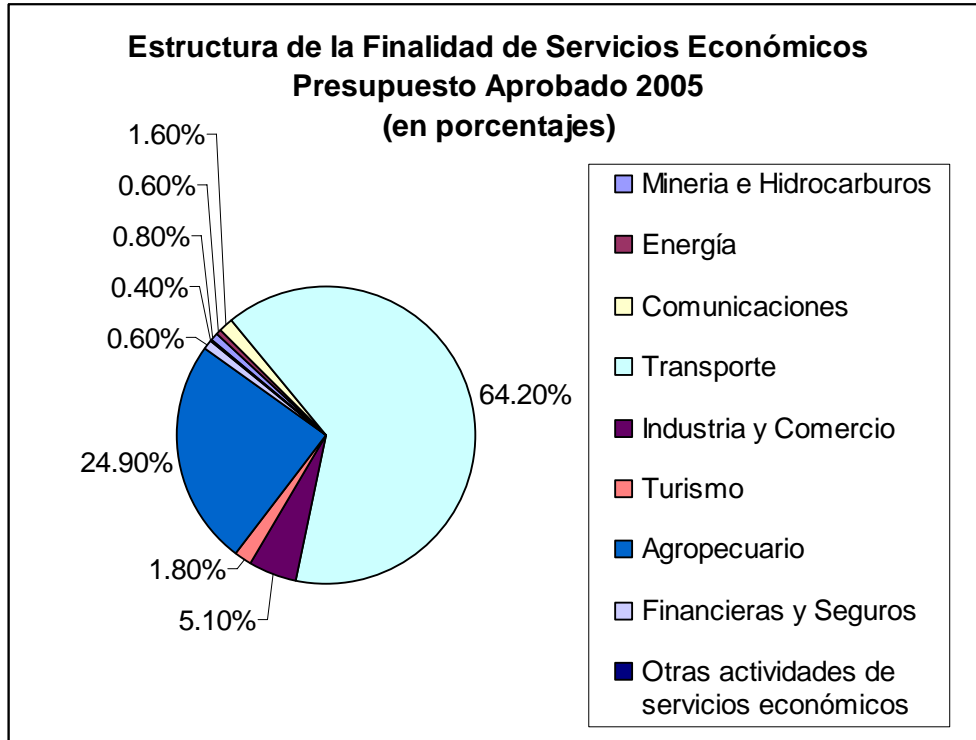
2.3.2.2. Crecimiento económico

Se entiende por crecimiento económico el aumento de valor de bienes y servicios producidos por una economía. Habitualmente se mide en porcentaje de aumento del Producto Interior Bruto real, o PIB. Es decir que es el aumento de la producción total de un país con el paso del tiempo. Por medio del incremento de la producción de bienes y servicios de una sociedad

La propuesta que el PNUD hace en cuanto al crecimiento económico del país, es el aumento de la carga tributaria, la cual debería de oscilar entre un 13.5% y 15%. Los Acuerdos de Paz hacen referencia a que el aumento de la carga tributaria debería de alcanzar una meta del 12%. Hasta el momento el Estado cuenta con una carga tributaria del 10%.

Los servicios económicos que contempla el presupuesto de ingresos y egresos del Estado contienen un enfoque a las áreas de minería e hidrocarburos, energía, comunicaciones, transporte, industria y comercio, turismo, sector agropecuario, áreas financieras y seguros, otras actividades. Asignándose los siguientes porcentajes presupuestarios:

²⁹ PNUD, **Informe de desarrollo humano 2003**, pág. 17.



El presupuesto del Ministerio de Economía es de Q.183,114,824 millones de quetzales, para funcionamiento se destina 170,008,296 millones de quetzales, esto representa un 93% y para la inversión se destina únicamente Q.13,106,528 millones de quetzales, que representa 7%.

Sólo la inversión general planificada por el ministerio de economía para la región metropolitana es de un 44% comparado con un 56% que es para el resto del país, es decir que para cada región se esta invirtiendo un 8%. Cuando son las áreas rurales las que necesitan más apoyo para el desarrollo. Aunado a esto, para el desarrollo económico rural se esta asignando una poquedad, Q.160,000 mil quetzales. Hasta el año pasado era de Q.15,850,000 millones de quetzales, esto implica que la inversión rural bajo un 99%, y en comparación con el presupuesto de inversión de esta institución, lo que se está invirtiendo al área rural es de 1%.³⁰

³⁰ Datos elaborados por la ponente.

Para la inversión y competencia el Estado está destinando Q.34,490,428 millones de quetzales, el cual ha aumentado en comparación con el 2004 que tenía Q.28,866,329 millones de quetzales. Sin embargo no hay un proyecto para darle certeza necesaria al dinero que esta destinado.

El programa de desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa tiene una asignación presupuestaria de Q.23,900,663 millones de quetzales, que en relación al año pasado aumento. Este incremento se debe gracias a las donaciones internacionales, de lo contrario el presupuesto hubiese sido bajísimo para este rubro.

El presupuesto del ministerio de energía y minas es de Q.45,389,918 millones de quetzales, del cual para funcionamiento esta destinado Q.42,286,324 millones de quetzales y para inversión está destinado Q.3,103,594 millones de quetzales. De éste presupuesto para inversión un 32% está destinado para la región metropolitana y para el resto de regiones 68%.

En cuanto a temas como la explotación y exploración petrolera se observa un aumento de 6%, igual que la explotación minera pues aumento un 4%, pero ésta política de inversión no es afín a la correcta utilización de los recursos mineros y petroleros, pues el apoyo financiero a fiscalización de fuentes energéticas disminuyó de un 18%.³¹

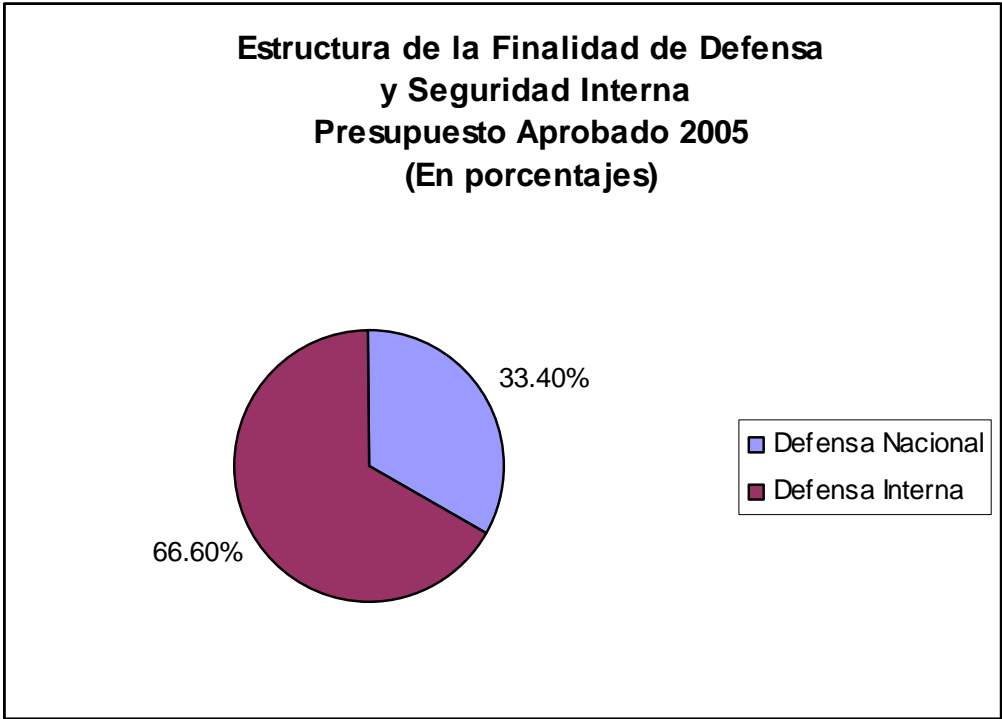
2.3.2.3. Seguridad

La seguridad es un concepto fácil de entender, pues es una acción que día con día buscamos para el mantenimiento de la paz. Ya que es una acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional.

³¹ Datos elaborados por la ponente.

Las componentes que integran el apartado de seguridad en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, son dos. En primer lugar se contempla la defensa nacional que está a cargo del Ministerio de la Defensa y, en segundo lugar, la seguridad interna, a cargo del Ministerio de Gobernación.

A continuación se presenta una gráfica de la distribución que hace el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.



El Gobierno de Guatemala actualmente está destinando muy pocos recursos al reforzamiento y mantenimiento de la seguridad, pues se destina más dinero a otros aspectos estatales que no son de trascendencia social. Esta política es incoherente con una de las necesidades más urgentes de la población guatemalteca. Pues es por todos conocido que los índices de violencia e inseguridad, han aumentado.

El Estado está asignando al apoyo y modernización del sector justicia, la cantidad de Q.1,676,617 millones de quetzales. Haciendo una comparación con la asignación del año 2004; observamos que el presupuesto se ha visto reducido, ya que en el 2004 el presupuesto para el sector justicia era de Q.5,435,102 millones de quetzales, esto implica que el Gobierno ha disminuido un 35% el soporte al sector justicia.

Sólo la unidad jurídica del Ministerio de la Defensa tiene asignado un 6% más de lo que se pretende invertir en modernización del sector justicia, con una asignación presupuestaria de Q.1,872,279 millones de quetzales.

Por otro lado, la asignación presupuestaria para el Organismo Judicial es bastante corta, pues la cantidad con la cual cuenta esta institución es aproximadamente de 600 millones de quetzales, la cual si analizamos es muy poca para erradicar la impunidad que impera en nuestro país.

Es necesario que el Gobierno haga énfasis en una de las necesidades más grandes de la población, que es la seguridad ciudadana, pues es notable que no hay mucho interés en modernizar la Policía Nacional Civil, el Organismo Judicial y el Ministerio Público, ya que no cuentan con los suficientes recursos para promover una cultura de paz.

Para dar cierre a este primer capítulo y dar paso a los demás temas como la transparencia y fiscalización, que son el tema central de la tesis, podemos hacer las primeras ideas en torno al tema.

Podemos decir que el actual Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación no hace una distribución equitativa de los gastos del estado, y que depende mucho del Gobierno el manejo de los recursos con los que cuenta para lograr la eficiencia y eficacia de ésta desequilibrada distribución. Pues debe de priorizar y hacer énfasis en la ejecución de aquellos programas de desarrollo social que hasta el

momento se encuentran suspendidos y son parte del sustento político-social del país.

Es lamentable darnos cuenta de que somos un país que vive en grandes índices de subdesarrollo, pero aún más lo es saber que el Gobierno no invierte en el desarrollo del individuo dentro de la sociedad y que nos traten de hacer creer que el Gobierno está priorizando en las necesidades sociales, cuando lo que hace es dar pequeños subsidios que no podrán hacer cambios profundos para el país.

Saber que una Guatemala distinta es posible, es algo muy esperanzador, pero es necesario modificar aquellos medios legales que permiten al Estado hacer contratos poco transparentes.

Es necesario hacer públicos los modos en que el Estado invierte en el ciudadano, para que éste pueda sentirse más seguro de que está recibiendo algo a cambio de lo que él tributa.

CAPÍTULO III

3. Control y fiscalización del gasto público

3.1. Nociones generales

Probidad, transparencia, así como la calidad del gasto público, son primicias fundamentales en la administración pública que deben de ser monitoreadas por un ente Estatal y a la vez por la población, a través de los medios legales para ejercer el derecho de participación ciudadana que los guatemaltecos tenemos. Los fondos del Estado y la manera en que el gasto público se distribuye deben de ser fiscalizados y ejecutados de acuerdo a los propósitos para los cuales fueron destinados. El acatar disposiciones constitucionales que fomentan la transparencia de los entes de la administración pública y en especial de los fondos del Estado, plasmados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, instituye la honestidad dentro de la administración pública y la credibilidad en los funcionarios públicos, que a la larga puede consolidar un proceso de reconstrucción de valores que se ha ido perdiendo.

La norma supranacional del Estado nos compela en base al párrafo antes descrito, algunos preceptos sobre la transparencia de la ejecución presupuestaria, así que en el entendido de la probidad de los funcionarios del Estado y de la publicidad de las ejecuciones presupuestarias nuestra Constitución Política de la República de Guatemala establece lo siguiente:

Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos.

Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen

consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

(Las oraciones que en adelante se encuentran subrayadas son las que interesan dentro de este tema de publicidad de los gastos públicos y de probidad de los funcionarios.)

Artículo 237. Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es aprobado para cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en esta Constitución, **incluirlá la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar.**

La unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática. Todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.

Los Organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuestos y fondos privativos, cuando la ley así lo establezca, sus presupuestos se **enviarán obligatoria y anualmente al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, para su conocimiento e integración al presupuesto general; y además, estarán sujetos a los controles y fiscalización de los órganos correspondientes del Estado.** La ley podrá establecer otros casos de dependencias del Ejecutivo cuyos fondos deben administrarse en forma privativa para asegurar su eficiencia. **El incumplimiento de la presente disposición es punible y**

son responsables personalmente los funcionarios bajo cuya dirección funcionen las dependencias.

No podrán incluirse en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a los presupuestos de cualquier organismo, institución, empresa o entidad descentralizada o autónoma.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, **son documentos públicos**, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos, para cuyo efecto el Ministerio de Finanzas Públicas dispondrá que copias de los mismos obren en la Biblioteca Nacional, en el Archivo General de Centro América y en las bibliotecas de las universidades del país. En igual forma deberán proceder los otros organismos del Estado y las entidades descentralizadas y autónomas que manejen presupuesto propio. **Incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta.** Los Organismos o entidades estatales que dispongan de fondos privativos **están obligados a publicar anualmente** con detalle el origen y aplicación de los mismos, debidamente auditado por la Contraloría General de Cuentas. Dicha publicación deberá hacerse en el Diario Oficial dentro de los seis meses siguientes a la finalización de cada ejercicio fiscal.

(De este artículo se han señalado únicamente los incisos que tienen relación con el tema y que refuerzan el mismo.)

Artículo 238. Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley Orgánica del Presupuesto regulará:

a) La formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación;

b) Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma, las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas.

No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública.

e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto;

f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas.

Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación. Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice;

g) La forma de comprobar los gastos públicos.

La probidad es el actuar recta y honradamente en la vida. Esta es la probidad individual o personal. La probidad que interesa desde el punto de vista de la Ética Pública se refiere al comportamiento de los servidores públicos y de los políticos en dos aspectos esenciales: **en la realización eficiente del servicio y en el uso de los recursos del Estado en cumplir sus fines**, sin desviaciones que signifiquen traspaso de recursos públicos a fines particulares ajenos al servicio.

La legislación chilena tiene una excelente definición de este concepto: "El principio de la probidad administrativa consiste en observar un conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular"(Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1999). Esta disposición recoge disposiciones del Estatuto Administrativo y de la tradición fundamentalista de la Administración Pública chilena.

Esta definición establece el carácter absoluto de la probidad al establecer la conducta "intachable" y además lo refuerza con los principios de la honestidad, la lealtad y la superioridad de lo social sobre lo individual.

En Estados Unidos existe una norma que acoge los mismos fundamentos: "El servicio público es un patrimonio público que exige que los empleados le deban lealtad a las leyes y a los principios éticos, por encima de la ganancia personal" (Departamento de Estado, 1990).

Estas definiciones de lo que debe ser la probidad ponen el énfasis en la vigencia de principios generales, además de las leyes y reglamentos. Esto es muy importante porque para muchos funcionarios la probidad consiste en cumplir formalmente las leyes, olvidando su espíritu.

En Guatemala la potestad de fiscalización a los funcionarios públicos desde su actuar, es decir que su comportamiento funcional esta adecuado al ordenamiento legal y sus principios es la Contraloría General de Cuentas a las entidades, a través del subcontralor de Probidad.

Además este ente estatal es el encargado de realizar la auditoría gubernamental, para determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de los programas que desarrolle la administración pública es la Contraloría General de Cuentas.

La función fiscalizadora que realiza la Contraloría General de Cuentas se extiende a todo interés hacendario que el Estado pueda tener. Es por esto que su competencia es aplicable a los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y en si a toda institución que reciba fondos del Estado. Incluyendo dentro de éstas últimas a empresas privadas.

La mayor atribución de la Contraloría General de Cuentas es que es el órgano rector del control gubernamental. Es por esto que evalúa los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades del sector público bajo los criterios que establece el artículo cuatro de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto 31-2002 del Congreso de la República, de la siguiente manera:

(Se señala únicamente el inciso relacionado con el párrafo precedente)

Artículo 4. Atribuciones. La Contraloría General de Cuentas tiene las atribuciones siguientes:

d) Evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades y personas que se refiere la presente Ley, bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad...

El artículo citado del Decreto 31-2002 del Congreso se vincula con el Decreto 101-97 del Congreso³² y con el Decreto 114-97 del Congreso³³, lo que demuestra la congruencia existente en la administración pública de impulsar un sistema de control y transparencia gubernamental, incluso podríamos decir que es notoria la intencionalidad de éstas por promover una lucha contra la corrupción. Aunque en la práctica no se han realizado de esta manera, los valores están plasmados en ley y por lo tanto debería de ser un hecho tangible.

3.2. Probidad

Con anterioridad se hacía alusión a que la probidad es actuar recta y honradamente. Esta definición es la que consiste en el desenvolvimiento individual, es decir que no está ligada a una institución o norma específica, ya que es de tipo moral y su cumplimiento está sujeto al comportamiento del ser humano según sus valores y discernimiento.

Por otro lado hablamos de la probidad administrativa o pública, basada en la conducta intachable y honesta de un dignatario, funcionario o empleado público en el ejercicio de sus funciones. Ésta es la probidad que nos interesa, ya que tiene relación íntima con la ética pública.

La probidad administrativa³⁴ se enfoca a la realización eficiente del servicio y en el uso adecuado de los recursos del Estado que estén bajo su dirección, sin que éstos incurran en desviaciones que signifiquen traspaso de recursos públicos a fines particulares ajenos al servicio.

Es indispensable que el Estado sea el principal ente de la verificación de un uso racional y eficiente de los recursos públicos. Creando las herramientas que garanticen la efectividad y transparencia del ejercicio de los actores de la función

³² Decreto 101-97 del Congreso de la República, **Ley Orgánica del Presupuesto**, Artículo 1.

³³ Decreto 114-97 del Congreso de la República, **Ley del Organismo Ejecutivo**, Artículo 4.

³⁴ A partir de este punto se entenderá probidad por probidad administrativa.

pública al momento en que éstos menoscaben o afecten los intereses o bienes de la Nación.

En virtud de lo expuesto el Congreso de la República creo la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionario y Empleados Públicos.³⁵ La presente Ley tiene por objeto crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales.

La gran debilidad del proceso de construcción de transparencia en el sector público es que los funcionarios pueda que sean probos, pero nada hacen cuando ven desarrollarse actos de corrupción en su entorno. Esto con el pretexto de que no es precisamente su competencia o por una actitud extraña de lealtad al sistema, que más bien puede entenderse como temor, ya que muchas veces los involucrados son sectores poderosos involucrados en el contrabando o las mafias. Y el caso más lamentable es la ausencia de denuncia por desinterés.

Por esto la probidad implica más que ser honesto, es también que los funcionarios o empleados públicos no incurran en el silencio al ser testigos o conocedores de actos ilícitos que afectan los intereses del Estado.

La probidad lo que busca es la transparencia y diligencia administrativa, a partir de los servicios que las instituciones prestan así como en todos los procesos en los cuales se vea involucrado el sector público hasta los dignatarios, funcionarios, empleados y cualquier miembro que sea parte de éste. Puesto que nadie puede excusar su deber de denunciar la corrupción, especialmente si es funcionario público.

Según el Decreto 89-2002 del Congreso de la República son principios de la probidad la transparencia, la prudencia, la profesionalización y capacitación del personal involucrado en el sector público así como el incentivo a éstos, el combate

³⁵ Actualmente es el Decreto 89-2002 del Congreso de la República.

a la corrupción, la honestidad y la lealtad de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos.

Artículo 6. Principios de probidad. Son principios de probidad los siguientes:

- El cumplimiento estricto de los preceptos constitucionales y legales,
- El ejercicio de la función administrativa con transparencia;
- La preeminencia del interés público sobre el privado;
- La prudencia en la administración de los recursos de las entidades del Estado, y demás entidades descentralizadas y autónomas del mismo;
- La promoción e implementación de programas de capacitación y la difusión de valores, imparcialidad y transparencia de la gestión administrativa;
- Publicitar las acciones para generar un efecto multiplicador que conlleve a la adquisición de valores éticos por parte de la ciudadanía;
- El apoyo a la labor de detección de los casos de corrupción a través de la implementación de los mecanismos que conlleven a su denuncia;
- La actuación con honestidad y lealtad en el ejercicio del cargo o empleo o prestación de un servicio;

- La incorporación de una estructura de incentivos que propenda a que en la administración pública ingresen, asciendan y permanezcan las personas más idóneas, mediante la valorización de su desempeño en un cargo o empleo público a través del fortalecimiento del sistema de calificaciones, de remuneraciones y de reconocimientos;
- El fortalecimiento de los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos; y,
- El establecimiento de procedimientos administrativos que faciliten las denuncias por actos de corrupción.

La forma mediante la cual estos principios se llevan a la práctica es evitando el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores del Estado estableciendo la forma de control patrimonial. Así como previniendo el aprovechamiento personal o cualquier forma de enriquecimiento ilícito de las personas al servicio del Estado que manejan o administran fondos públicos.

Las instituciones encargadas de cumplir con esta normativa son, entre otras,³⁶ el Congreso de la República y a la Comisión específica de este organismo a través de la Comisión de Probidad³⁷ y por otro lado a la Contraloría General de Cuentas. Función que cumple a través del Subcontralor de Probidad, que es el ente encargado de velar por el estricto cumplimiento de la Ley de Probidad y Responsabilidades de funcionarios y Empleados Públicos y demás disposiciones relacionadas con la ética.

³⁶ Esta función también compete al Ministerio Público, a la Procuraduría General de la Nación y a las autoridades nominadoras de los distintos organismos del Estado, municipalidades y sus empresas y entidades descentralizadas y autónomas. Artículo 14 del Decreto 89-2002 del Congreso de la República Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.

³⁷ Decreto 63-94 del Congreso de la República, **Ley Orgánica del Organismo Legislativo**, Artículo 31 inciso 24.

El Subcontralor de Probidad es nombrado por el Contralor General de Cuentas y tiene función principal de velar por una honesta y proba administración pública así como por la transparencia en el manejo de los recursos y bienes de Estado. Esta facultad no es limitativa a las instituciones sino que se extiende a los dignatarios, autoridades, funcionarios y servidores públicos.

La importancia que tiene la función del Subcontralor de Probidad dentro del proceso de ejecución presupuestaria no es precisamente sobre el desenvolvimiento del gasto sino sobre el control de las personas que están a cargo de esto. Se comprende que sobre los funcionarios públicos. Ya que si el actuar de los responsables es probado, transparente y legal, los fondos del Estado podrán cumplir con las metas destinadas.

El control que ejerce la Unidad especializada de la Contraloría General de Cuentas, sobre aquellas personas que de conformidad con la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002 del Congreso de la República, deben presentar su declaración de bienes y deudas.

Esta acción de control tiene como objetivo establecer si una persona ha incurrido en enriquecimiento ilícito, por medio de la comparación de las declaraciones al inicio y al final de la gestión reportada.

La declaración jurada patrimonial se presentará en los formularios impresos que proporcione la Contraloría General de Cuentas y deberá contener como mínimo la siguiente información:

- Nombre completo, datos de identificación personal, número de identificación tributaria, calidad de integrante de juntas o consejos directivos y/o socio en corporación, sociedades o asociaciones; y dirección del domicilio permanente del declarante;

- Nombre completo y datos de identificación personal del cónyuge o conviviente y de sus hijos dependientes;
- Relación de ingresos del último año, propios, de su cónyuge o conviviente y de sus hijos dependientes;
- Identificación de las cuentas corrientes y de ahorros en Guatemala y en el exterior, si las tuviere el declarante, su cónyuge o conviviente, o sus hijos dependientes;
- Relación detallada de los bienes y derechos vigentes, propios del declarante, de su cónyuge o conviviente, y sus hijos dependientes, debiendo consignar, como mínimo: los bienes muebles e inmuebles, fondos, valores y créditos a su favor. Los bienes deberán describirse e identificarse plenamente. en el caso de bienes inmuebles no es necesario consignar su valor declarado ante la autoridad fiscal correspondiente, siendo suficiente consignar su valor estimado. Los bienes muebles se indicarán con su valor estimado. En ningún caso, los valores asignados en los bienes inmuebles tendrán efectos fiscales o tributarios;
- Relación detallada de las acreencias y obligaciones vigentes propios del declarante, de su cónyuge o conviviente, y sus hijos dependientes. En el caso de acreencias, deudas y otras obligaciones se expresará su monto, naturaleza y nombre del acreedor o beneficiario; y,
- Información sobre existencia de sociedad conyugal vigente o de sociedad de hecho, entre compañeros permanentes.

En la declaración jurada patrimonial se debe especificar que los bienes y rentas declarados son los únicos que posee el declarante, ya sea personalmente o por interpósito persona, a la fecha de presentación de dicha declaración.

3.3. Controles

El control es una forma inspección de determinadas actividades con el fin de supervisar el correcto desempeño de las mismas. Es por esto que dentro de la administración pública es necesario el ejercicio de esta actividad controladora en base a las políticas y planes de gobierno que se están ejecutando. Principalmente la evaluación constante del mayor instrumento de planificación del gasto público, es decir al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

El sistema de control permite tener una medición de los resultados actuales y los pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente.

Es por esto que es de suma importancia el construir o reconstruir un sistema de pesos y contrapesos, de controles y equilibrios. Parte de reconocer que el rol fundamental debe realizarlo el Congreso de la República, porque sólo un poder político puede controlar a otro poder político, con el requisito de que el poder que controla sea a su vez controlado, dilema que los romanos resolvieron con el control social y que en nuestro caso significa el control ciudadano frente a la labor fiscalizadora de los diputados.

Hay que aceptar que la creencia de que es posible crear un aparato técnico y apolítico que pueda controlar al Ejecutivo ha fracasado en América Latina con todas las Contralorías creadas en la región, ante cuyas narices América Latina se ha transformado en un lodazal de corrupción. La idea es que el Congreso de la República utilice la técnica del control, pero con la fortaleza e independencia efectiva del poder legislativo.

Se trata de desarrollar un control que privilegie el respeto de los principios esenciales de la ética pública, que el servicio público cumpla sus fines y que se privilegie lo social sobre lo individual. Dejando en claro que no significa propiciar la violación de las normas sino su interpretación acorde a su espíritu.

Dentro del derecho administrativo, están contemplados diferentes medios de control, los cuales se exponen de manera breve en los siguientes párrafos para que se tenga una idea general sobre lo que es el control administrativo y la forma en que este se canaliza.

3.3.1 Directo

Es el que ejerce la ciudadanía a través de las facultades que el Estado le ha otorgado a los mismos por medio del derecho de petición, acceso a información pública y registros Estatales.

Contemplados en nuestro ordenamiento legal de la siguiente manera, en primer lugar en nuestra Constitución Política de la República de Guatemala;

(Las oraciones que se encuentran subrayadas son las que interesan dentro de este tema.)

Artículo 28. Derecho de petición. Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días.

En materia fiscal, para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna.

Artículo 137. Derecho de petición en materia política. El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos. Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.

En la medida que la Administración se descentralice corresponde a las comunidades locales el control de sus acciones. Para fortalecer esta acción se debe instituir el principio de la participación ciudadana. En la medida que esta participación se fortalezca estaremos en presencia de una Administración Pública al servicio de la comunidad efectivamente y con altos niveles de probidad y transparencia.

3.3.2 Judicial

Este tipo de control es bastante claro, ya que es el más visible (en teoría) para la población. Es la facultad de poder acudir ante un órgano judicial para solicitar la vigilancia y respeto de los derechos que se consideran han sido vulnerados. A continuación se citan los artículos de la Constitución Política de la República que están relacionados con este punto.

Artículo 29. Libre acceso a tribunales y dependencias del estado. Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley. Los extranjeros únicamente podrán acudir a la vía diplomática en caso de denegación de justicia.

No se califica como tal, el solo hecho de que el fallo sea contrario a sus intereses y en todo caso, deben haberse agotado los recursos legales que establecen las leyes guatemaltecas.

Artículo 203. Independencia del organismo judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones.

Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público.

La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.

3.3.3 Constitucional

Es el que ejerce la Corte de Constitucionalidad para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos los preceptos y garantías

constitucionales. A continuación se citan los artículos de la Constitución Política de la República que están relacionados con este punto.

(Las oraciones que se encuentran subrayadas son las que interesan dentro de este tema.)

Artículo 268. Función esencial de la corte de constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, **cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado** y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.

La independencia económica de la Corte de Constitucionalidad, será garantizada con un porcentaje de los ingresos que correspondan al Organismo Judicial.

3.3.4. Legislativo

Es el que ejercita el Congreso de la República en base a las atribuciones estipuladas en la Constitución Política de la República así como en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Estas invisten a los diputados y al pleno del Congreso de facultades de vigilancia sobre los actos de la administración pública. Y en caso específico la supervisión de los actos de los ministros de Estado a través de la interpelación.

A continuación se citan los artículos de la Constitución Política de la República que están relacionados con este punto.

Artículo 166. Interpelaciones a ministros. Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquéllas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

A continuación se citan los artículos de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 del Congreso de la República, que están relacionados con este punto.

Artículo 139. Interpelaciones. Los diputados tienen el derecho de interpelar a los ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de ministro y éstos tienen la obligación ineludible de presentarse al Congreso a fin de responder las interpelaciones que se les formulen.

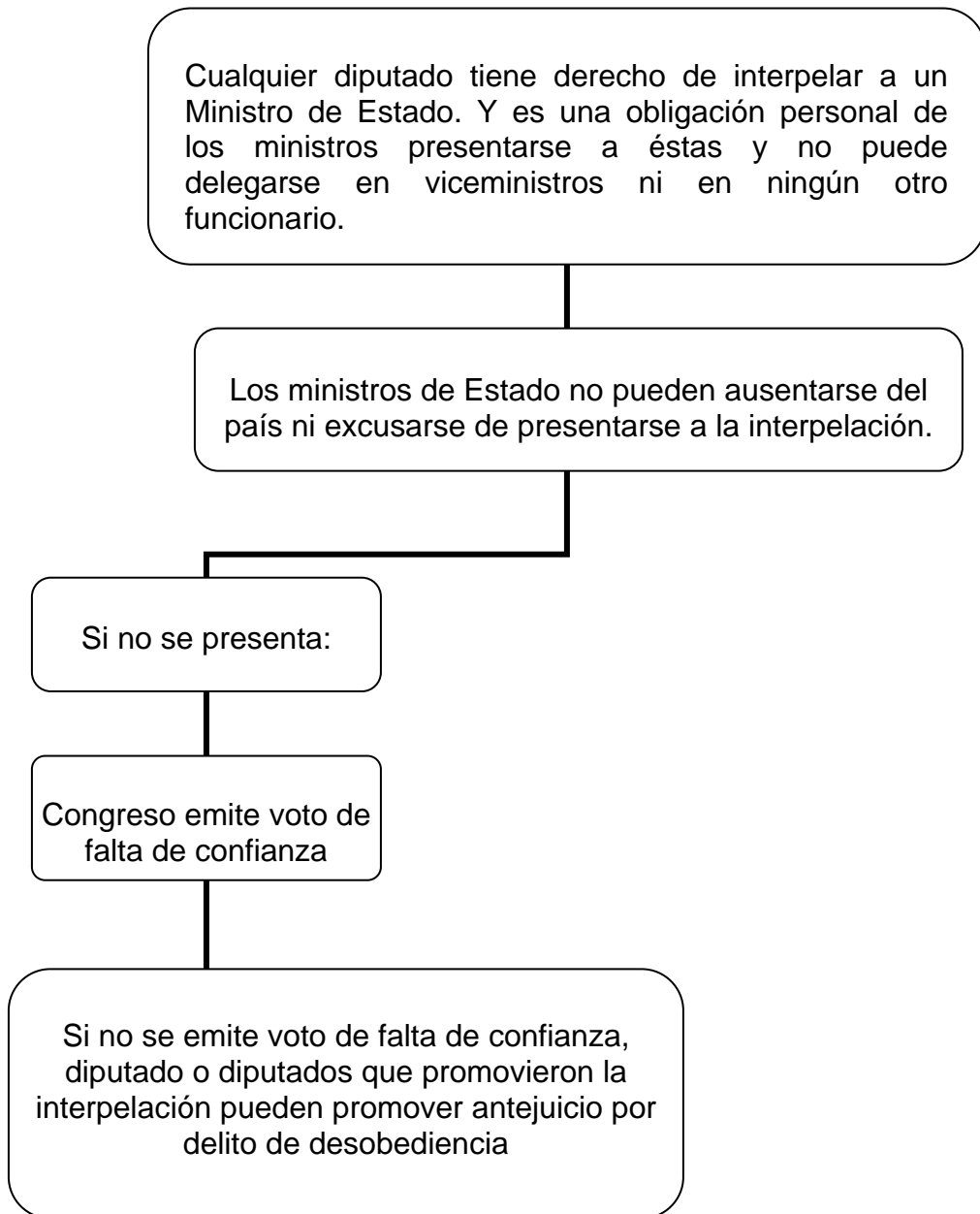
Las interpelaciones podrán hacerse por uno o más Diputados y es obligación personal de los ministros responder a ellas, pues no puede delegarse en Viceministros ni en ningún otro funcionario. No hay asunto del ámbito de un ministerio que no puedan los diputados investigar mediante la interpelación. Ni el Pleno del Congreso, ni autoridad alguna, puede limitar a los Diputados el derecho de interpelar ni tampoco calificar las preguntas o restringirlas.

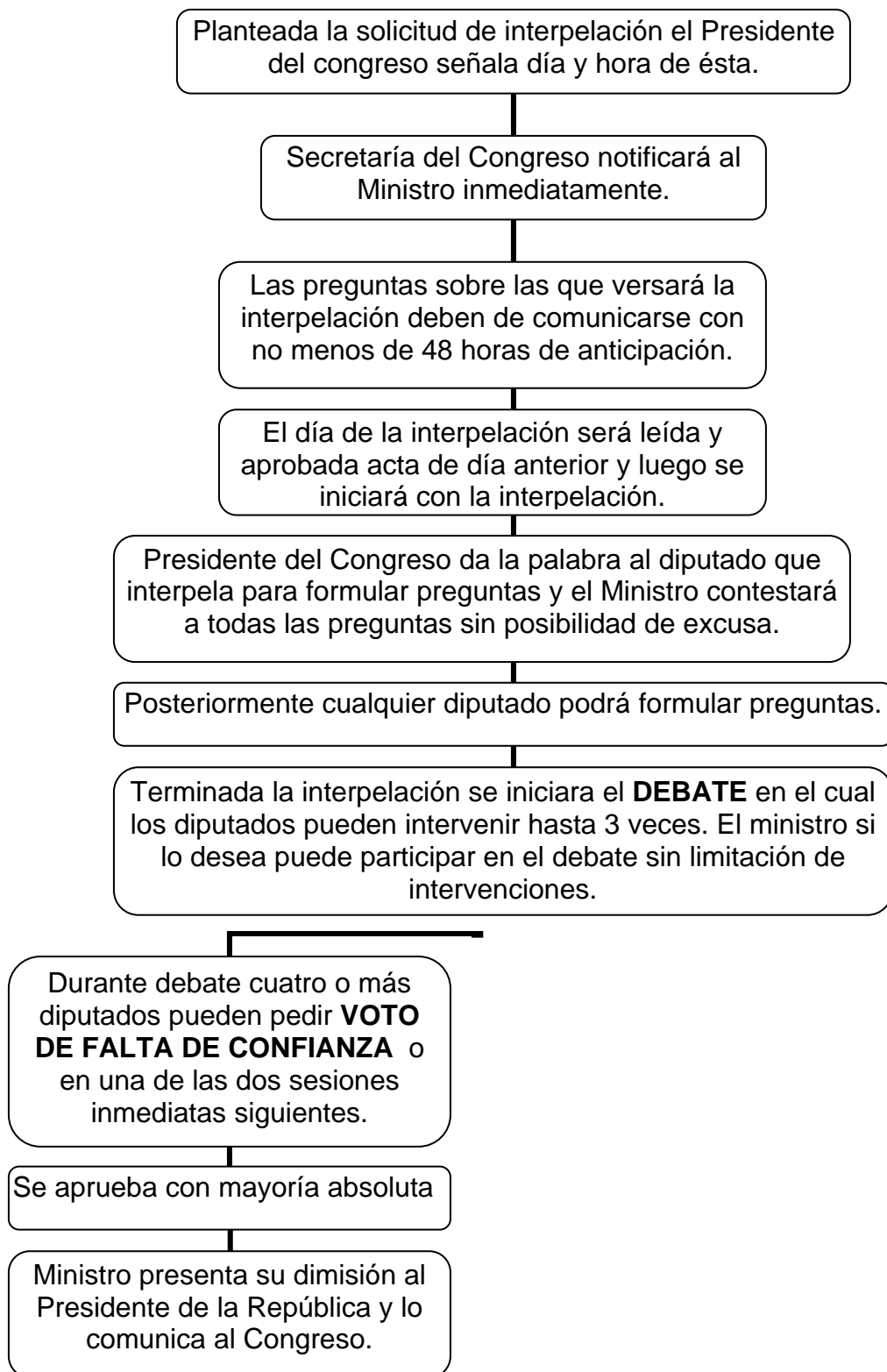
No pueden los diputados interpelar respecto a asuntos que se refieren a cuestiones diplomáticas u operaciones militares pendientes, pero al finalizar tales cuestiones u operaciones, podrán ser objeto de interpelación.

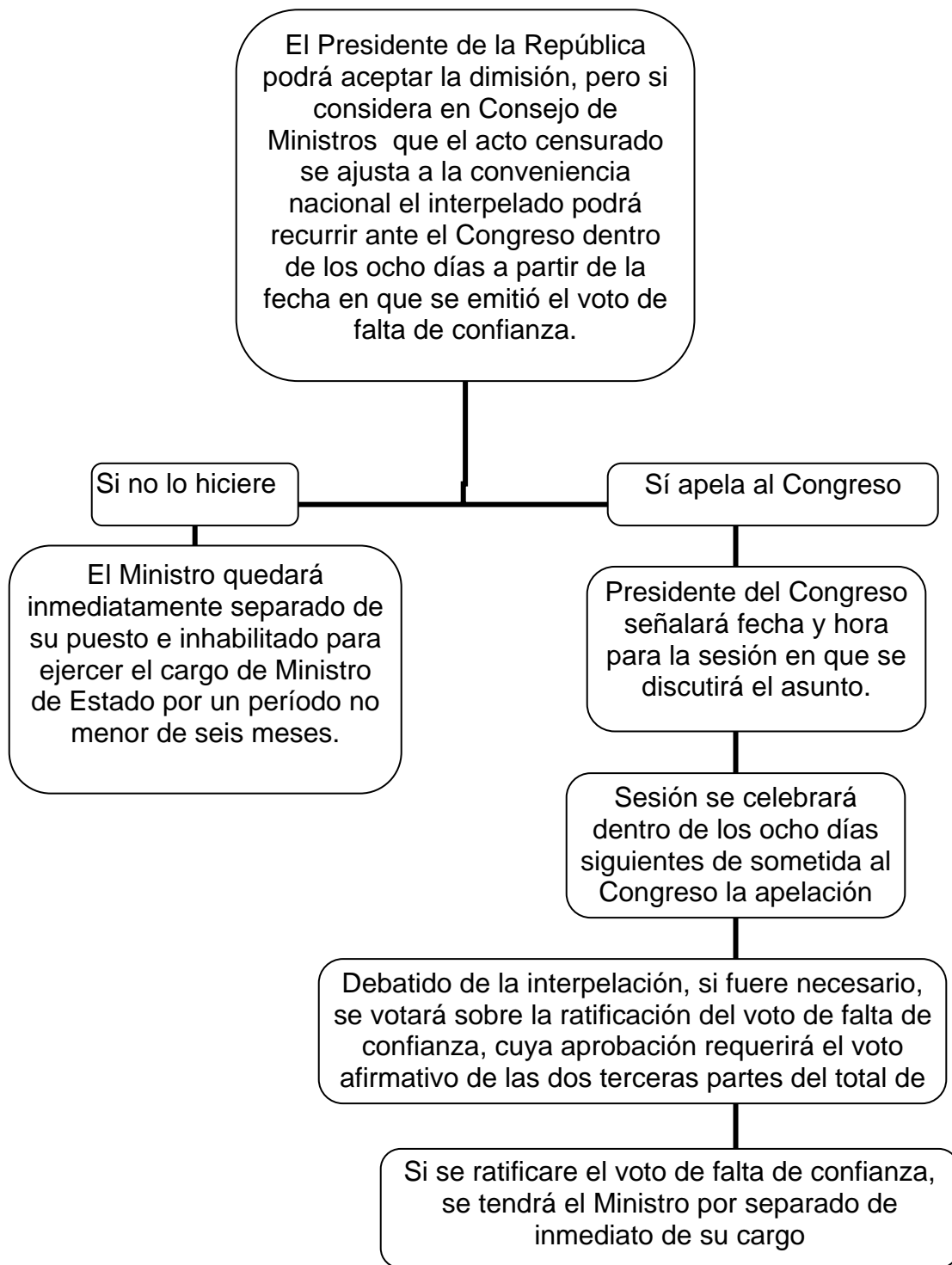
La interpelación es un de los medios de control que tienen la administración pública para vigilar la actividad de sus ministros de Estado, este procedimiento es conocido como juicio político, que contempla una de las funciones de ser un medio vigilante de la actividad de poderes Estatales que existen dentro de la misma administración, en otras palabras se pone en práctica la teoría de pesos y contrapesos entre dos poderes del Estado.

Para tener la idea completa de lo atañe a este procedimiento, se hace un esquema sobre el proceso de interpelación de un ministro de Estado.

Proceso de interpelación de un ministro de Estado







3.3.5. Control de Cuentas

La Contraloría General de Cuentas es la entidad fiscalizadora de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado. También es rectora del control gubernamental, capacitada para evaluar la eficiencia, efectividad y economía en los resultados de las operaciones y la gestión gubernamental.

A continuación se cita el artículo constitucional que hace alusión al ente que regula el control de cuentas.

Artículo 232. 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 de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

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

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

El derecho administrativo establece que hay que velar por la transparencia y probidad, en las compras y en las ventas que realicen los entes del sector público, especialmente cuando se refieren a montos significativos. Para ello se establecen las licitaciones o remates como procedimientos que garantizan la transparencia y probidad.

3.3.6 Político

Dentro del control político ubicamos al Tribunal Supremo Electoral y al Procurador de los Derechos Humanos. Ambos tienen su fundamento constitucional. Dentro de esto se cita en primer lugar el fundamento constitucional relacionado con el control político electoral, cuyo ente regulador es el Tribunal supremo electoral.

Artículo 223. Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen.

Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.

A continuación se cita el fundamento constitucional que respalda la actividad controladora de la Procuraduría de los Derechos Humanos, manifestada a través de su Procurador.

(Las oraciones que se encuentran subrayadas son las que nos interesa destacar atendiendo al tema relacionado.)

Artículo 274. Procurador de los derechos humanos. El Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza. **Tendrá facultades de supervisar la administración;** ejercerá su cargo por un período de cinco años, y rendirá informe anual al pleno del Congreso, con el que se relacionará a través de la Comisión de Derechos Humanos.

Artículo 275. Atribuciones del procurador de los derechos humanos. El Procurador de los Derechos Humanos tiene las siguientes atribuciones:

- a) **Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental,** en materia de Derechos Humanos;
- b) Investigar y **denunciar comportamientos administrativos lesivos** a los intereses de las personas;
- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- d) **Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;**
- e) Emitir **censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;**
- f) **Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y**

3.4. Fiscalización

La fiscalización es la actividad de vigilancia que se hace sobre los actos y servidores públicos en virtud de su cargo y de los fondos o bienes del Estado que éstos administran.

Esta acción se realiza en virtud de que los fondos y los bienes del Estado son de interés público, es decir que cada guatemalteco de una u otra manera se verá afectado por el mal uso que estos se les dé.

Esta actividad de examen y vigilancia para salvaguardar los intereses estatales es de doble vía, con esto quiero decir que corresponde a dos partes. Por un lado, al Estado a través de sus entes fiscalizadores y controladores, en este caso nos referimos a la Contraloría General de Cuentas que por mandato constitucional es fiscalizadora de los ingresos y egresos de la Nación y en general de todo interés hacendario.

Artículo 232. 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 de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.

Y, por otra parte, también corresponde a la sociedad la actividad de fiscalización, ya que al existir una contraparte que este observando el que hacer de los funcionarios, dignatarios y servidores públicos así como de las instituciones que conforma el sector público, se logra un equilibrio en el sistema de control; ya que se hacen a un lado las actitudes silenciosas, neutrales y clientelitas de los entes del Estado.

Dentro de este punto es importante resaltar la influencia que tiene el sistema de pesos y contrapesos dentro de la administración pública, en virtud de que existen funcionarios éticos que no son del bloque gobernante y que realizan las acciones idóneas para fortalecimiento de la transparencia.

La injerencia de la ciudadanía dentro de los procesos de fortalecimiento del Estado a través del monitoreo del cumplimiento correcto y probo del sistema legal y de sus actores, genera la apertura de espacios de participación ciudadana y promueve los mecanismos de auditoría social.

3.4.1 Funcionalidad del sistema de control y fiscalización

Ya que se tiene una idea clara de cuáles son los entes de control y fiscalización del Estado y la forma en que estos llevan a cabo sus funciones, podemos entender la importancia de éstos. Por lo cual entraremos a analizar la forma en que estos trabajan fuera del ilusionismo legal.

Como en todo existe una parte positiva y una parte negativa. El eje positivo dentro del sistema de control y fiscalización es que existe una normativa legal que regula lo concerniente al tema y con una clara intencionalidad de promover un sistema de Estado transparente. La parte negativa es que no es suficiente, debido a que no se ha regulado de una manera fuerte el sistema de sanciones en los casos de faltas a las normativas legales concerniente al tema.

Lamentablemente en el caso de Guatemala la balanza sobre los aspectos negativos o positivos que pueden existir en torno al sistema de administración pública, no está equilibrado y peor aun, se desvía más hacia el lado negativo.

Dentro de la actividad de fiscalización existen grandes debilidades que impiden el despegue de la transparencia y fortalecimiento de las instituciones del Estado, posiblemente conocidas, pero no por eso dejan de ser importantes.

- Falta de cumplimiento de las leyes relacionadas con la transparencia y fiscalización del Estado.
- No existe un conjunto de leyes que sean rígidas y lo suficientemente estrictas para evitar los mecanismos de desviación o malversación de fondos.
- Las sanciones legales son más bien recomendaciones o dictámenes no vinculantes o dependientes de mucha voluntad política para que se puedan hacer realidad y tengan el peso legal debido.
- La población guatemalteca a pesar de estar inconforme con la forma y los métodos de corrupción que se implementan dentro de la administración pública, prefiere callar. En unos casos por frustración a la inactividad de las autoridades del Estado que no realizan su trabajo con diligencia y en otros casos, por temor a represalias debido a la captación del Estado por poderes ligados al narcotráfico y crimen organizado.
- El deterioro de las instituciones estatales.
- La burocracia extrema que existe en algunas instituciones del Estado limita el buen funcionamiento de éstas y además retarda procesos.

- Los pocos dignatarios, funcionarios y empleados públicos que realizan sus labores con principios de ética pública se encuentran en una situación de desventaja, ya que son un grupo minoritario y con grandes adversidades por desafiar, aunado a esto que se encuentran desprotegidos tanto moralmente como físicamente.³⁸

3.4.2. Fiscalización sobre la prestación de servicios

En relación a la prestación de servicios que el Estado realiza a favor de la población guatemalteca se dan una serie de anomalías. Las cuales de una manera esbozada se tratarán para identificar algunas de las fallas del sistema, puesto que el decaimiento funcional de las instituciones del Estado comienza desde los actos administrativos más pequeños hasta llegar a los de relevancia e interés nacional. Desatando una cadena de actos viciosos.

Para citar algunos de los casos de corrupción que se dan dentro del Estado, podemos mencionar el cobro ilegal que se hace a los servicios gratuitos. Tal es el caso de los trámites que se gestionan ante aduanas y en las municipalidades.

De igual modo se puede citar como ejemplo claro de incumplimiento de la prestación de los servicios que el Estado presta a través de la denegación de justicia o el retardo de la misma desde actitudes como el incumplimiento de las notificaciones a las partes procesales. Esto sin olvidar los casos de soborno que existen dentro del sistema carcelario e instituciones policíacas.

³⁸ Se ha visto que en contra de los actores públicos que actúan con apego al ordenamiento legal se ha desatado una cadena de amenazas, persecuciones e intimidaciones. Y por otra parte se desarrollan campañas de desprestigio, afectando la integridad moral de los funcionarios, por revanchismo e incluso por envidia política.

3.4.3. Fiscalización sobre la probidad y responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos

Sobre el que hacer de los dignatarios, funcionarios y empleados públicos en comparación con la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos aun quedan muchas reservas sobre los mecanismos de control que se implementan para procurar por su cumplimiento. Citaremos algunos de los casos de contravención que se dan a esta norma legal.

Los actores públicos mencionados dentro del decreto 89-2002 del Congreso de la República han incurrido en acciones de nepotismo y abuso de poder al aprovechar el cargo o empleo para conseguir beneficios personales, a favor de sus familiares o terceros, agravando aún más la situación al recibir en algunos casos dádivas por esto.

Además sucede que por realizar sus labores y cumplir con sus obligaciones, solicitan o aceptan regalos, pagos o algún tipo de emolumentos. También utilizan bienes propiedad del Estado o de la institución en la que laboran para actividades de uso no oficial en la búsqueda de un beneficio personal o de terceros.

3.4.4. Fiscalización sobre las asignaciones presupuestarias

La administración gubernamental contempla dentro de sus rubros un enfoque destinado a promover los principios de transparencia y probidad a través del control y fiscalización de sus dependencias.

Esta facultada como de control y fiscalización corresponde específicamente a la Contraloría General de Cuentas. Y por otro lado como ente que defiende los intereses del Estado encontramos a la Procuraduría General de la Nación, que funge como el abogado del Estado.

Nos interesa internalizar sobre las asignación que se hacen a la Contraloría General de Cuentas debido a que como ente fiscalizador su actividad de de supervisar y monitorear las ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación ha sido escasa e inadecuada. Las evaluaciones que se han realizado al proceso de ejecución presupuestaria y la supervisión de la calida del gasto público no han sido profundas ni significativas.

Esto en parte a la falta de voluntad política y el mal manejo de los recursos humanos, es decir personal inadecuado e incapacitado para la supervisión y monitoreo, y en otros casos comprometidos con sectores vinculados a actos delictivos y de corrupción.

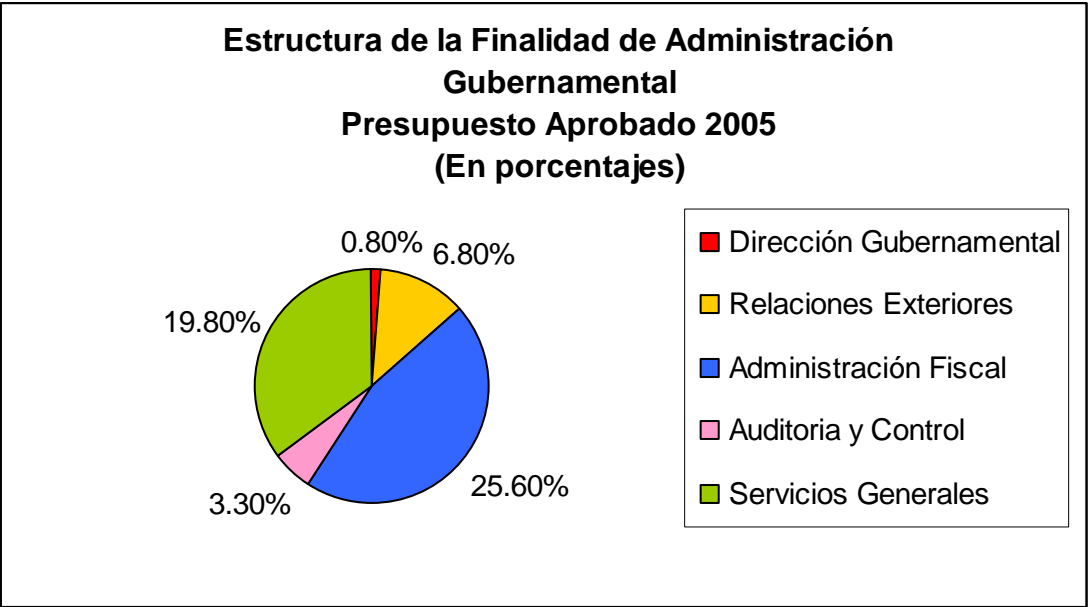
Y por otro lado, también existe el factor de la falta de recursos suficientes para poder generar una verdadera política controladora de las cuentas del Estado. Ya que no se asignan cantidades monetarias acorde a la necesidad de ésta institución. Que debilita el actuar de ésta.

Otro factor importante de resaltar es que las asignaciones presupuestarias a favor de esta institución no son fiscalizadas ni monitoreadas, lo que implica que ésta institución a través de sus funcionarios y empleados públicos incurran en actos delictivos y dañinos para los intereses hacendarios del Estado.

El Estado de Guatemala asignó durante el año 2005 al rubro de administración gubernamental, 118.8 millones de quetzales, sin embargo esta asignación presupuestaría esta subdivida en cuatro puntos, que implican institución dentro de las cuales de debe de dividir la asignación antes descrita.

Esto implica que el porcentaje que se asigna para la Contraloría General de Cuentas es bastante bajo, limitándose a un 3.3% del Presupuesto.

Es sorprendente que el Estado asigne para auditoría y control de la administración pública y sus demás dependencias, únicamente un 3.3%, siendo Guatemala uno de los países más corruptos a nivel mundial, y con una gran tarea de desarticulación de la corrupción administrativa, pareciera que la voluntad política esta ausente.



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Dentro del rubro de **administración gubernamental**, se contempla el área legislativa, el área judicial, dirección gubernamental, (que se relaciona con las actividades de la Presidencia de la República), relaciones exteriores, auditoria y control, administración fiscal y servicios generales.

Dentro del presupuesto de la nación no se especifica en que consisten los gastos de servicios generales, mas sin embrago sí se asigna una cantidad que implica el 19.8% del presupuesto aprobado, cuando en comparación con unidades que

necesitan de más atención como lo son la auditoria, control y administración fiscal, su asignación es poco elevada, en especial lo relacionado a la auditoria y control.

Por lo que es notorio que el Gobierno de Guatemala tiene otras prioridades que no son precisamente la inversión pública ni el fomento de la transparencia y probidad administrativa.

Es por eso importante que como guatemaltecos fomentemos los procesos de transparencia desde la participación ciudadana a través de la denuncia pública de los actos de corrupción y desviación de fondos del Estado.

CAPÍTULO IV

4. Transparencia del gasto público

4.1. Nociones generales

Transparencia nos refiere a algo claro o evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad. Esto dentro de la administración pública representa que todos los actos, contratos y en si cualquier gestión que se realice dentro del sector Estatal debe de ser realizado sin oscurantismo o secretividad que genere la desviación de los objetivos, planes y fondos del Estado.

En muchos ámbitos de la sociedad se entiende que transparencia atiende únicamente a la política, esto debido a que dentro de la administración estatal se ha gestado un grave problema de corrupción. Esto ligado a entender que transparencia es saber que se esta haciendo y como se están realizando las funciones gubernamentales. Sin embargo, esta concepción debe de ser ampliada, ya que de esta manera es limitativa a facultades que deben de ser desarrolladas dentro de un proceso de fortalecimiento del Estado para impulsar la transparencia como herramienta de desarrollo.

La transparencia atañe a todos los guatemaltecos, tanto ciudadanos que se desenvuelven en el ámbito privado como en el ámbito público, ya que de lo contrario estaríamos jugando a un papel de guatemaltecos exigentes de un sistema probo, pero siendo nosotros parte del problema al fomentar de manera directa o indirecta la corrupción, tratando de conseguir favores o sobornando a funcionarios y autoridades públicas para disuadir nuestras responsabilidades como pagar una multa de tránsito, evadiendo el pago de nuestros impuestos, por ejemplo citar algunos ejemplos.

Debemos de entender que la transparencia en las gestiones del Estado es atribuida principalmente a las personas e instituciones involucradas en la administración pública, pero a la vez debemos de ser conscientes que es una actividad de doble vía, ya que para que exista un acto de corrupción se requiere por lo menos a dos personas, una que es la que hace el ofrecimiento y la otra que es quien incurre y accede.

Es por esto que la transparencia debe de existir en todos los entes del Estado, desde las unidades más pequeñas hasta aquellas más complejas. No podemos exigir a una sola dependencia la probidad y eficiencia del sistema, ya que éste está integrado por un conjunto de órganos y dependencias, en el cual si uno está funcionando con debilidades, el resto no estará del todo bien.

Ubicándonos dentro del tema central de esta tesis, al hablar de transparencia del gasto público se suma a la serie de ideas esbozadas, lo que implica tener conocimiento de los recursos del Estado, saber cual será su destino dentro de la planificación que se haga el Presupuesto Nacional, conocer el destino de los fondos, y principalmente si se están ejecutando acorde a lo planificado.

La actividad de fiscalización y control de estos actos por parte del Estado corresponde a la Contraloría General de Cuentas como ha sido mencionado en el capítulo anterior. Ya que dentro de este apartado se analizará el malestar de la corrupción y la forma en que los guatemaltecos podemos contribuir al fortalecimiento de la transparencia del Gasto Público.

4.3. Transparencia

Transparencia Internacional es la organización de la sociedad civil líder en la lucha contra la corrupción, define a la transparencia como una cosa principal que permite a aquellos afectados por decisiones administrativas, negocios o dediciones empresariales saber no únicamente los aspectos básicos relacionados

con daño causado sino también conocer los mecanismos y procesos concernientes para solventarlo. Es que la función y el trabajo de los servidores públicos, empresarios y administradores sean visibles, conocidos y su actuar sea con probidad.

Dentro de los estudios realizados por Transparencia Internacional durante el año 2005 se realizó un sondeo a 159 países sobre el sistema de transparencia y los grados de corrupción en los mismos. Los resultados son sorprendentes y a la vez lamentables, más de dos terceras partes obtuvieron una puntuación de menos de 5 sobre una puntuación ideal de 10, lo que indica altos niveles de corrupción en la mayoría de los países encuestados.

De los países de América Latina, solamente Chile tiene un punteo mayor de 5 puntos, (7.3) y Uruguay podría ser incluido porque obtuvo un 5.9, sin embargo esta considerado dentro de la franja límite de los países corruptos.

Es decepcionante observar que de los países latinoamericanos solamente dos protagonizan dentro del primer bloque de 50 países del mundo. Pero a partir del puesto 51 figuran los países latinoamericanos, siendo representativos hasta el puesto 136 de un listado 159 países.

En el caso de Guatemala, nuestro país ocupa el puesto 120 y obtuvo un puntaje de 2.3 dentro de una valoración sobre 10 para medir los niveles de corrupción. Si observamos detenidamente los datos elaborados por Transparencia Internacional, nos damos cuenta que nuestro país es uno de los últimos dentro del listado de América latina. Esto quiere decir que somos un de los países más corruptos en Latinoamérica.

Otro dato interesante de analizar es el puesto en el cual se encuentra El Salvador, como se puede observar en la gráfica anterior, ocupa el puesto número 52. Nos

interesa este país debido a que este país tiene una historia similar a la nuestra, sin embargo la transición de la guerra a un proceso de consolidación de una democracia estable ha sido distinto en ambos países, siendo el resultado que entre Guatemala y El Salvador existe una diferencia de 68 puestos.

A continuación se presenta la gráfica elaborada por Transparencia Internacional, en la cual se muestra cuales son los primeros diez países con políticas más transparentes y los resultados obtenidos por los países latinoamericanos.

Niveles de corrupción

Puesto	País	Puntaje
1	Iceland	9.7
2	Finlandia	9.6
3	Nueva Zealanda	9.6
4	Dinamarca	9.5
5	Singapur	9.4
6	Sweden	9.2
7	Switzerland	9.1
8	Noruega	8.9
9	Australia	8.8
10	Austria	8.7
21	Chile	7.3
35	Uruguay	5.9
51	Costa Rica	4.2
52	El Salvador	4.2
56	Colombia	4.0
59	Cuba	3.8

62	Belice	3.7
63	Brasil	3,7
66	México	3.5
67	Panamá	3.5
68	Perú	3.5
85	República Dominicana	3.0
98	Argentina	2.8
109	Honduras	2.6
111	Nicaragua	2.6
118	Bolivia	2.5
119	Ecuador	2.5
120	Guatemala	2.5
136	Venezuela	2.3
147	Paraguay	2.1

FUENTE: Transparencia Internacional

4.3. Corrupción

El antónimo de la palabra transparencia podría ser corrupción. Éste es el peor mal que puede existir dentro de un Estado, ya que la corrupción obstaculiza el logro de las metas y planes de desarrollo e impide el crecimiento económico que contribuiría a mejorar la calidad de vida humana de personas que viven en la pobreza.

Sobre lo que se entiende por corrupción existe un criterio unificado. Por lo cual se presentan distintos puntos de vista en relación a éste:

- ❖ Para la Organización de Naciones Unidas, ONU, la corrupción es el uso del poder público para provecho propio.

- ❖ Para el Banco Mundial, BM, la corrupción es el abuso de un cargo público para obtener beneficios particulares.
- ❖ A través de una encuesta realizada en el año 2004 por Revista Nueva Sociedad³⁹, se preguntó a la población en general, la forma en que éstos entendían la corrupción, definiéndola como lo que se roban los políticos y los funcionarios públicos con sus cargos.

4.3.1. Tipos de corrupción

Según la reforma económica, existen dos tipos de corrupción de alto nivel que involucra a ministros y jefes de Estado, mientras que la segunda, conocida como corrupción de bajo nivel, como los de inmigración, aduanas, policías y otros similares.

Bajo los dos tipos anteriores existen otros dos tipos de corrupción conocida como corrupción administrativa. Una de ellas ocurre cuando los servicios o contratos son proveídos de acuerdo a lo que establece la ley, y la otra cuando las transacciones se realizan en contra de la ley. Un ejemplo del primer caso ocurre cuando un servidor público obtiene una ganancia ilegal por realizar algo que según la ley tiene obligación de hacer. En el segundo caso el servidor público presta un servicio que no le es permitido por la ley y por el cual se le paga un soborno.

Tipos de corrupción

Tipo	Efectos	Personas involucradas
Gran corrupción	Tiene efecto directo sobre el crecimiento económico	Jefes de Estado y Ministros

³⁹ Revista Nueva Sociedad Número 194, **Corrupción y política en América Latina**, página 80.

Corrupción menor	Afecta la calidad de vida de los ciudadanos	Inmigración, aduanas, policías y otros
Corrupción administrativa	Retrasos o trabas para realizar actividades fijadas en la ley o en la realización de actividades prohibidas por la ley.	Los dos anteriores

Fuente: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales CIEN

4.3.2. Factores que influyen en la corrupción

Durante la época de la guerra en Guatemala el fenómeno de la corrupción no era tan criticado y percibible como lo es hoy en día, esto debido a que durante este período de nuestra historia el derecho a la libertad de expresión era sumamente reprimido, y a pesar de que se sabía de los males que padecía el Estado, el temor a hacer algún tipo de manifestación o crítica, era aún mucho más grande.

La corrupción fue fermentándose a la par de la estrategia que utilizó el Estado de Guatemala en aquel entonces en contra de los grupos que estaban organizados para manifestarse en contra del sistema de gobierno que teníamos. Conocida como la política contrainsurgente.

Algunos de los factores que generaron el desate de la corrupción dentro de esta época fue la elevada centralización política que se manejaba dentro del Estado, ya que todos los procedimientos debían ser conocidos por las máximas autoridades de los entes del Estado, y sumando a este aspecto el hecho de las trabas burocráticas que se imponían a los mismos, haciendo un sistema lento y deficiente administrativamente hablando.

Aunado al aspecto anteriormente comentado, dentro de las gestiones administrativas del Estado se desarrollo una amplia discrecionalidad por parte de los funcionarios y servidores públicos para resolver o conocer los procedimientos administrativos. Todos estos factores incidieron en el debilitamiento de la función de la administración pública.

Los medios mediante los cuales la corrupción se manifestaba con anterioridad y que fomentaban el crecimiento de ésta dentro del Estado, no han cambiado mucho y aún se mantienen latentes. Lo más lamentable es que estos aspectos en vez de ir decreciendo han ido en gran crecimiento dentro del Estado de Guatemala, causando estragos a nuestro sistema y, por ende, a los guatemaltecos.

Algunos de los factores que influyen a que la corrupción sea un malestar casi permanente dentro del Estado es el gran desorden administrativo que se maneja dentro de la gestión del Estado.

Al hablar de desorden nos referimos a que aún hoy en día la burocracia es un factor altamente conocido y con grandes repercusiones, ya que al momento de gestionar algún tipo de trámite sin importar su complejidad, las instituciones del Estado no tiene preparada de manera ordenada cuales deben de ser los requisitos y los pasos a seguir para que éstos se resuelvan a mayor prontitud. Esto sin contar el enredijo de leyes que hay que analizar para tener un mayor panorama sobre la situación.

Otro de los males que persisten dentro del Estado es la imparcialidad que tienen los funcionarios públicos para decidir sobre cuestiones importantes que tienen un alto impacto dentro de la sociedad, influenciado de esta manera que la administración pública siga siendo centralizada.

Sin dejar fuera del campo de los males que desatan a la corrupción están aquellos ofrecimientos que hacen los funcionarios o servidores públicos en base a un algún beneficio a cambio de apoyo político. Práctica que es conocida como el clientelismo.

Actualmente, aparejado de la modernidad y de los nuevos sistemas bancarios que se manejan en el mundo de la finanzas, ha venido también una nueva forma de corrupción debido al débil Estado que tenemos en nuestro país, en el cual tratamos adaptar nuestro sistema al mundo actual pero sin realizar las reformas de fondo que son necesarias para que el sistema funcione acorde a la ley y los principios constitucionales.

Hacemos alusión a este punto ya que dentro de la desatada impunidad en la cual estamos sumergidos, el mundo financiero a nivel internacional ofrece una especie de edén fiscales y bancarios, como es el caso de Suiza, en donde ya hemos visto como funcionarios involucrados en actos de corrupción y malversación de fondos del Estado, buscan países como éste para realizar sus operaciones comerciales y resguardar sus fondos monetarios.

Además dentro del ámbito nacional es sistema de tributación es bastante incipiente, debido a la ausencia de una cultura fiscal. Los guatemaltecos somos renuentes a cumplir con nuestras obligaciones fiscales. Sin contar que quienes tienen la capacidad económica para cumplir con las obligaciones ante el fisco son los apáticos y buscan la forma de disuadir sus responsabilidades.

Complementado por la ineficiencia de los empleados estatales para hacer eficaz y eficiente al fisco. Es todo un sistema complejo que hace que el sistema de tributación no funcione acorde a sus principios. Mientras las instituciones no funcionen y los salarios de los empleados y funcionarios que laboran para la administración pública sigan siendo bajos y las posibilidades de corrupción son mayores.

La ausencia de transparencia dentro de la administración pública es un punto de debilitamiento institucional,⁴⁰ que impide la consolidación de un Estado Democrático. La ausencia de un sistema que fortalezca la fiscalización de la gestión de los empleados y funcionarios públicos, facilita que dentro de las arcas del Estado no se controle el destino de los fondos públicos, mucho menos su ejecución.

4.3.3. Factores que influyen a la corrupción en relación al gasto público

Dentro del proceso de formulación del presupuesto de ingresos y egresos de la Nación existe una transparencia aparente. Lo catalogamos de esta manera debido a que todos los guatemaltecos sabemos cuando es que se inician las discusiones sobre la aprobación y la formulación del presupuesto anual de la Nación. Desde este punto de vista es de conocimiento público el desarrollo de las discusiones sobre este instrumento de planificación.

Sin embargo el gran faltante dentro de este proceso de planificación son los controles que se pueden imponer sobre las personas encargadas de formular el presupuesto y de quienes lo aprueban, ya que muchas veces se realizan negociaciones de tipo personal fuera del contexto político, en las cuales se llega a un acuerdo con aquellas personas que desean obtener un beneficio o ser contratados como ejecutantes de proyectos estatales, a cambio de dádivas.

Si bien es cierto que la Ley de Probidad es un intento por hacerlo transparente y ético el trabajo de los funcionarios y empleados públicos, es realmente incipiente,

⁴⁰Nieto, Francisco. **Desmitificando la corrupción en América Latina**, página 88. Difiere en cuanto a este factor (la corrupción) a que fomenta el debilitamiento institucional, y al respecto manifiesta: “Desafortunadamente, en América Latina éste es un caso muy frecuente que junto al desorden administrativo ya mencionado consume considerables recursos financieros que se le endosan indiscriminadamente a la corrupción. Una estigmatización que en nada contribuye a una lectura inteligente del asunto, sobre todo porque esa apreciación ha sido desvirtuada con evidencias científicas que demuestran que la corrupción es una variable importante que incide en la gobernabilidad, pero no la determina.”

puesto que se mencionan las cosas que no se deberían de hacer pero no las sanciones en las cuales incurre, tomando en cuenta que nos remiten a otras leyes para conocer el tipo de posible delito que pudiesen haber cometido, como el Código Penal, cuyas sanciones no son lo suficientemente severas para ser un sistema preventivo de la comisión de este tipo de delitos.

Algunas de las formas por medio de las cuales la corrupción se convierte en un factor tangible en relación al gasto público es la falta de controles hacia las asignaciones presupuestarias y el camino para que éste mal endémico que representa la corrupción siga latente dentro de la administración pública es la poca severidad que tiene la normativa legal por aquellos delitos que pueden ser tipificados contra los intereses y la administración del Estado cometidos por los funcionarios o empleados públicos.

El Código Penal hace alusión a delitos que pueden ser encuadrados a actividades ilícitas de los funcionarios y empleados públicos, imponiendo las siguientes penas:

4.3.3.1 Soborno

Este consiste en corromper a una persona con dádivas para conseguir de ésta algo a cambio. Dentro del Código Penal esta figura se contempla en el artículo cuatrocientos treinta y nueve con el nombre de cohecho.

Artículo 439. El funcionario o empleado público que solicitare o recibiere, por sí o por persona intermedia, dádiva o presente, o aceptare ofrecimiento o promesa por realizar un acto relativo al ejercicio de su cargo o empleo, o por abstenerse de un acto que debiera practicar, será sancionado con prisión de uno a cinco años y multa de cien a tres mil quetzales.

Cuando el funcionario o empleado público obligare o indujere a la dádiva, presente, ofrecimiento o promesa, la pena se aumentará en una tercera parte.

Además con el mismo animo de sancionar a aquellos funcionarios o empleados públicos que no fuesen probos con el cargo o trabajo que desempeñan, se contempla en el Código Penal, en su artículo cuatrocientos cuarenta y tres lo siguiente:

Artículo 443. El funcionario o empleado público que aceptare dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas de personas que tuvieran algún asunto pendiente ante él, será sancionado con multa de cien a tres mil quetzales.

4.3.3.2 Peculado

En la antigüedad este delito ya estaba contemplado; sin embargo, con los cambios que ha recibido el derecho como parte del sistema que norma la conducta de los seres humanos, ésta figura se sigue entendiendo como se hacia antes solamente en algunos países latinoamericanos.

Este delito consiste en el hurto o robo de patrimonio del tesoro público, cometido por aquel a quien está confiada su administración. Este delito está contemplado en el Código Penal en el artículo cuatrocientos cuarenta y cinco y en el artículo cuatrocientos cuarenta y seis.

Artículo 445. El funcionario o empleado público que sustrajere o consintiere que otro sustraiga dinero o efectos públicos que tenga a su cargo, por razón de sus funciones, será sancionado con prisión de tres a diez años y multa de quinientos a cinco mil quetzales.

Igual sanción se aplicará al funcionario o empleado público que utilizare, en provecho propio, trabajo o servicios pagados con fondos públicos.

Artículo 446. (Peculado culposo) El funcionario o empleado público que, por negligencia o falta de celo, diere ocasión a que se realizare, por otra persona, la sustracción de dinero o efectos públicos de que trata el artículo precedente, será sancionado con multa de cien a un mil quetzales.

4.3.3.3 Malversación

Este delito consiste en la sustracción que hacen los funcionarios o empleados públicos de los fondos públicos del Estado. A la vez se entiende malversación cuando estos funcionarios o empleados consienten que una tercera persona incurra en este tipo de actividades. Este delito está contemplado en el artículo cuatrocientos cuarenta y siete del Código penal.

Artículo 447. El funcionario o empleado público que diere a los caudales o efectos que administrare una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados, será sancionado con multa de cien a un mil quetzales.

La sanción señalada se aumentará al doble, si a consecuencia de la malversación resultare daño o entorpecimiento del servicio a que los caudales o efectos estuvieren consignados.

4.3.3.4 Abuso de funciones

Esta se entiende como las extralimitaciones que hace un funcionario o empleado público por el puesto o cargo que esta ejerciendo. Esta figura esta contemplada en el artículo cuatrocientos dieciocho de nuestro Código Penal.

ARTICULO 418. El funcionario o empleado público que, abusando de su cargo o de su función, ordenare o cometiere cualquier acto arbitrario o ilegal en perjuicio de la administración o de los particulares, que no se hallare especialmente previsto en las disposiciones de este código, será sancionado con prisión de uno a tres años. Igual sanción se impondrá al funcionario o empleado público que usare de apremios ilegítimos o innecesarios.

Los delitos precedentes son los que contempla nuestro ordenamiento legal como delitos contra el Estado en relación al patrimonio y la administración del erario público. Como se puede observar las penas en su mayoría son de multa, con una amonestación irrelevante

4.3.3.5 Enriquecimiento ilícito

Consiste en la forma inapropiada mediante la cual un funcionario o empleado público se agencia de fondos del Estado, en virtud del trabajo realizado. Esta figura delictiva no se encuentra regulada en nuestro Código Penal.

Un delito dañino para los intereses del Estado como lo es el enriquecimiento que hacen los empleados y funcionarios públicos de las arcas del Estado para beneficio y utilización propia, implica una imagen de país con poca voluntad para hacer cambios trascendentales, ya que es lamentable que un delito como el enriquecimiento ilícito aun no este reconocido en nuestro sistema legal cuando

somos un de los países de Latinoamérica con índices más elevados de corrupción.

4.4. Función de la Contraloría General de Cuentas

La Contraloría General de Cuentas a través del control gubernamental tiene como objetivo determinar si la gestión institucional de los órganos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, municipalidades y sus empresas, así como también de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado⁴¹ se realiza bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad.

Uno de los retos que se ha fijado esta institución es recuperar la credibilidad del sistema de administración pública a través de la implementación de mecanismos de transparencia y probidad por medio del monitoreo del proceso de rendición de cuentas y el combate a la corrupción, el peculado, el tráfico de influencias, la malversación de fondos y el desvío de recursos.

La Contraloría General de Cuentas tiene la atribución de ser el órgano rector de control gubernamental.⁴² Una de sus funciones específicas es ser la encargada del control del gasto público a través del monitoreo de los estados financieros, de

⁴¹ Decreto 31-2002 del Congreso de la República, **Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**; Artículo 2, **Ámbito de competencia**. Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación, así como las empresas en que éstas tengan participación. También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de estos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias fiscalizadoras.

⁴² El Decreto 31-2002 del Congreso de la República, **Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**, artículo 5, nos define lo que se entiende por control gubernamental. **Control gubernamental**. El Control Gubernamental es el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que rigen y coordinan el ejercicio del control interno y externo gubernamental.

ejecución y la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.⁴³

Como fiscalizadora del gasto público la CGC⁴⁴ tiene a una dependencia específica encarga de esta atribución, la cual es la Subcontraloría de la Calidad del Gasto Público. El Subcontralor de Calidad de Gasto Público deberá rendir informes periódicos, por lo menos dos veces al año, al Contralor General de Cuentas⁴⁵ y al Congreso de la República, sobre todas las evaluaciones, análisis, estudios, investigaciones, encuestas, propuestas y mediciones llevadas a cabo. Éste tiene como funciones:

- Conocer los planes operativos anuales de las entidades, instituciones y organismos del Estado que reciben, ejecutan, administran o custodian recursos públicos y determinar el cumplimiento de los objetivos planteados en esos planes operativos anuales.
- Realizar análisis de impacto y de cumplimiento de objetivos de los planes, programas y proyectos ejecutados por las entidades, instituciones y organismos del Estado.
- Realizar auditorías de campo y hacer público los resultados.
- Evaluar los avances, impacto y calidad de la ejecución programática del Presupuesto General de Egresos del Estado.

⁴³ De esta facultad tiene como obligación la Contraloría General de Cuentas remitir un informe al Congreso de la República.

⁴⁴ Contraloría General de Cuentas.

⁴⁵ El Contralor General de Cuentas rendirá informe de su gestión al Congreso de la República presentará anualmente un informe y dictamen de los resultados de la auditoría practicada a los estados financieros y ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de los organismos del Estado, instituciones, entidades autónomas y descentralizadas.

- Evaluar la gestión administrativa y financiera de las entidades sujetas a fiscalización bajo los preceptos de eficiencia, eficacia y racionalidad de gasto.
- Recomendar y supervisar durante el proceso de ejecución presupuestaria, las acciones correctivas de las deficiencias observadas, con el fin de alcanzar las metas programadas en los planes operativos anuales.
- Realizar evaluaciones de campo y la determinación de impacto con las personas, familias, grupos y comunidades beneficiadas por los programas y proyectos ejecutados por entidades, instituciones y organismos del Estado;
- Emitir las recomendaciones correspondientes para garantizar la calidad del gasto público, las cuales serán de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades, instituciones y Organismos del Estado;

Al respecto nos interesa señalar que con respecto a las recomendaciones que realiza el Subcontralor de Calidad del Gasto Público según la ley las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio. Sin embargo una recomendación es una sugerencia que se hace a un determinado tema. En este sentido se entiende que un comentario alusivo no puede ser obligatorio, entraría en conflicto con la injerencia que puedan tener éstas, ya que la aplicabilidad de una recomendación es de tipo discrecional.

Por lo que consideramos que la una recomendación como esta establecido en el ley limita las facultades de fiscalización que tiene esta entidad, ya que al emitir las resoluciones pertinentes al tema que ha sido revisado y analizado por la CGC, éstos quedarán sujetos al cumplimiento o no de la institución que ha sido

fiscalizada.⁴⁶ Esto a pesar de que se indique que todas las disposiciones que emita la Contraloría General de Cuentas son de carácter obligatorio, debido a que existe una gran contradicción entre lo que es una norma de carácter obligatorio y una recomendación que tiene la característica de obligatoriedad.

Por otro lado, si es que llegasen a ser acatadas por las instituciones que han sido fiscalizadas o auditadas, el principio de la imperatividad estaría en una especie de limbo, es decir que estarían sujetas a un nivel de discrecionalidad y riesgos por no existir un medio por el cual estas tengan el efecto de reparación dentro de la institución. Esto en el entendido de que su fuerza legal es relativa debido a las contradicciones legales enumeradas, y a la ausencia de procedimientos claros que impliquen la aplicación de las disposiciones que emita la Contraloría General de Cuentas.

Es lamentable que dentro de nuestro sistema estas recomendaciones no puedan ser llevadas a la práctica tal y como lo indica la normativa legal sin necesidad de que exista otro medio de control para que estas se cumplan. Si nosotros como ciudadanos pudiéramos en práctica el rol del deber ciudadano desde la aplicación de principios básicos de convivencia social como el respeto, la libertad, etc., nuestro sistema de derecho sería otro, basado en principios de legalidad y responsabilidad social. Por que el que hacer diario de nuestros empleados y funcionarios públicos debe estar precisamente fundamentado en los principios que norma la Constitución Política de la República, que implica el respeto a las normas legalmente establecidas por un ente superior, una recomendación hecha por una institución como la CGC por su mismo carácter y funciones debería de ser

⁴⁶ Acuerdo Gubernativo 318-2003, **Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**, Artículo 50 inciso C. Las recomendaciones para mejorar la eficacia de los sistemas de operación, administración, información y control interno, presentadas en los informes de auditoría, serán explicadas por los auditores al máximo ejecutivo de la entidad al hacer entrega del informe respectivo, quien tendrá diez días hábiles para expresar por escrito a la Contraloría con copia a la unidad de auditoría interna de la entidad o al profesional o firma contratada, según corresponda, la aceptación de cada una de ellas, en caso contrario fundamentara su decisión.

ejecutada, y no debería de existir la necesidad de crear los medios de control que vigilen el cumplimiento de éstas.

El estar creando más medios de vigilancia para que las mismas normas sean cumplidas implica más burocracia y enredijos legales, que conllevan a facilitar proceso de corrupción debido a que no se tiene la claridad necesaria de los objetivos, funciones y campo de aplicación de las normas legales para realizar un trabajo diligente.

La falta de voluntad política de los empleados así como también de los funcionarios públicos para aplicar las normas legales a generado un caos en el sistema de fiscalización. Observamos que los medios de control están contemplados y debidamente regulados en nuestro sistema legal, pero no de la manera que debería de ser, porque existen contradicciones entre las disposiciones legales y los fines de las mismas, que implica la ausencia de un sistema sancionatorio real que castigue aquellas desviaciones de fondos públicos con penas acordes a la magnitud del delito.

4.4.1 Sistema de monitoreo al gasto público

La actividad controladora y de fiscalización que es ejecutada por la Contraloría General de Cuentas consiste en supervisar las actividades del Estado, así como de las instituciones autónomas y descentralizadas del Estado, y en general de todas aquellas personas que manejen fondos del erario público. Por lo cual la CGC por medio de sus auditores, tendrá acceso directo a cualquier fuente de información de las entidades, organismos, instituciones, municipalidades y personas sujetas a fiscalización.

Los auditores gubernamentales tienen independencia en el ejercicio de sus funciones respecto de los organismos y entidades auditadas. De lo cual tienen la obligación de realizar informes sobre las gestiones realizadas. Estos informes y

documentos de auditoría constituirán medios de prueba para establecer las responsabilidades de los auditados.

Los auditores gubernamentales que durante la auditoría descubran la comisión de posibles delitos contra el patrimonio del Estado están obligados a presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad competente y hacerlo del conocimiento del Contralor General de Cuentas, quien deberá constituirse como querellante adhesivo.

Dentro de los informes de auditoría se dan a conocer las incidencias y acciones correctivas de cada auditoría. Que son comúnmente conocidos como los reparos contables que hace esta institución. Cuando existan anomalías o irregularidades los auditores gubernamentales correrán audiencia por un plazo de hasta 15 días hábiles improrrogables al responsable, para que proceda a desvanecer los cargos o reparos formulados contenidos en el informe⁴⁷ respectivo.

Si no acude el funcionario o representante de la institución se tendrán por confirmados los datos que contiene el informe y se tiene la facultada para iniciar el juicio de cuentas⁴⁸ respectivo. Y si los cargos fueran constitutivos de delito se deberá proceder a formular la denuncia o querellas penales pertinentes.

Dentro del Juicio de Cuentas se determinará la responsabilidad o no del funcionario. Estableciendo únicamente si ha existido o no una pérdida para el Estado, sin establecer algún tipo de sanción severa al funcionario corrupto. Y si el Estado desea recuperar los fondos que ha perdido por los actos anómalos del funcionario, tiene la facultad de seguir un juicio económico coactivo, que tendrá como finalidad la reivindicación del erario público.

⁴⁷ En dicho informe figurarán las sumas reparadas y las leyes infringidas.

⁴⁸ Facultad que compete a la Sección de Juicios de la Contraloría.

A continuación se citan los artículos relacionados con el párrafo precedente de la ley del Tribunal de Cuentas Decreto 1126 del Congreso de la República.⁴⁹

Artículo 70. El juicio de cuentas tiene por objeto establecer de manera definitiva si el patrimonio nacional o de las instituciones, entidades o empresas sujetas a fiscalización ha sufrido pérdidas en el manejo de hacienda su hacienda...

Artículo 45. ... (Sobre el tribunal de lo Económico Coactivo)⁵⁰... tiene como fin exclusivo conocer los procedimientos para obtener el pago de los adeudos a favor del Fisco, las municipalidades, las entidades autónomas y las instituciones descentralizadas.

Ahora bien, si los delitos en los que incurrió el funcionario público son perseguibles en el ámbito penal, se iniciará proceso penal en contra de éste y tanto el Ministerio Público como la Contraloría General de Cuentas proseguirán las actividades delictivas de conformidad con los delitos que establece el Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, que como se ha mencionado anteriormente, sus penas son mínimas e insignificantes.

Sin embargo si el delito en el cual incurrió el funcionario público es el de enriquecimiento ilícito, éste no tendrá ningún tipo de sanción penal ya que este delito no está tipificado en nuestro ordenamiento legal, dejando únicamente al funcionario con la responsabilidad civil si es que se llegase a comprobar o la imposición de alguna sanción de tipo administrativo por las faltas en las que incurrió dejando en total libertad a aquel funcionario corrupto.

⁴⁹ Se le denomina de esta manera debido a que mediante el Decreto 31-2002 del Congreso de la República en el artículo 50 se deroga el apartado del Decreto 1126 del Congreso de la República que contemplaba lo relacionado a la Contraloría General de Cuentas, y deja vigente lo concerniente al Tribunal de Cuentas, denominando al Decreto 1126 del Congreso de la República como Ley del Tribunal de Cuentas, según el artículo 51 del Decreto 31-2002.

⁵⁰ Lo escrito entre paréntesis es un agregado.

Por otro lado las sanciones administrativas que impone la Contraloría General de Cuentas no son relevantes para las anomalías en las que puede incurrir un funcionario público, y sus amonestación se queda en un sanción de tipo pecuniaria que a pesar de parecer alta, son muy cuestionables por las magnitudes de desviación de fondos del Estado que se ha realizado, fácil resulta el pago de una falta sin tener mayores repercusiones por la desviación de los fondos estatales.

La Contraloría General de Cuentas aplicará sanciones pecuniarias a los funcionarios, empleados públicos y demás personas sujetas a su control, que incurran en alguna infracción realizada como una acción u omisión que implique violación de normas jurídicas o procedimientos establecidos. A continuación se presenta un cuadro en el cual se muestran las sanciones impuestas por el Decreto 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

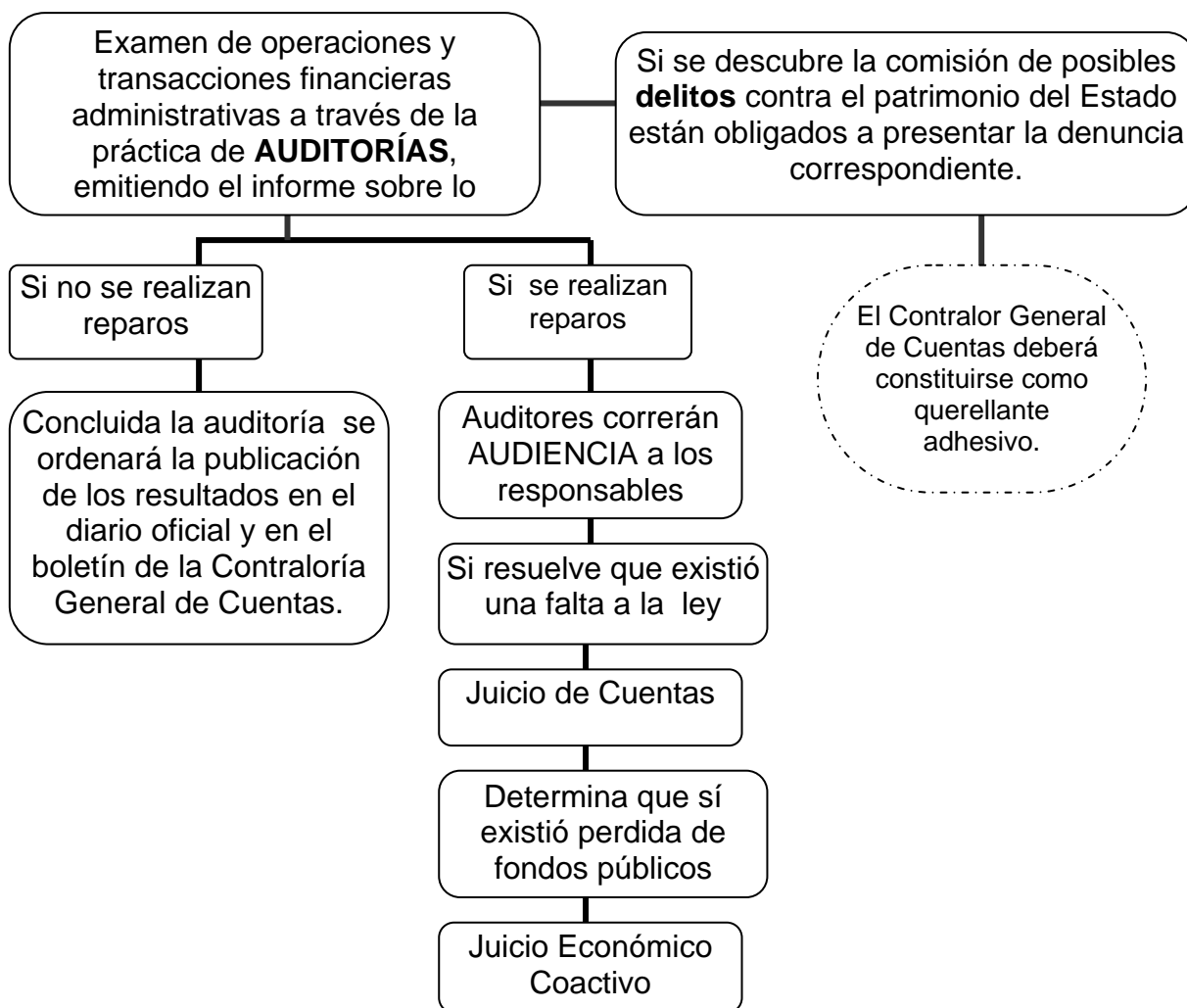
Tipo de Infracción	Mínimo	Máximo
Falta de arqueos sorpresivos de fondos y valores.	Q.2,000	Q. 5,000
Incumplimiento de recomendaciones realizadas en auditorías anteriores.	Q.2,000	Q.10,000
Falta de manuales de funciones y responsabilidades.	Q.2,000	Q.10,000
Incumplimiento a normas de control interno y de administración de personal	Q.2,000	Q.10,000
Falta de control previo a la ejecución de Inversiones	Q.2,000	Q.10,000
Falta de presentación del informe de Ejecución de la inversión	Q.2,000	Q.10,000

Incumplimiento a normas establecidas para la creación y manejo de fondos fijos rotativos y de caja chica	Q.2,000	Q.10,000
Uso excesivo de efectivo para pagos	Q.2,000	Q.10,000
Falta de aplicación de los clasificadores presupuestarios establecidos en la ley.	Q.2,000	Q.10,000
Falta de conciliaciones de saldos.	Q.2,000	Q.10,000
Atraso en las conciliaciones bancarias.	Q. 2,000	Q. 20,000
Incumplimiento en la rendición de cuentas.	Q.2,000	Q.40,000
Falta de registro y control presupuestario.	Q.4,000	Q.40,000
Falta de separación de funciones incompatibles.	Q.8,000	Q.40,000
Pérdida o extravío de formularios oficiales.	Q.2,000	Q.80,000
Falta de documentos de respaldo.	Q.2,000	Q.80,000
Falta de realización de depósitos inmediatos e intactos de los ingresos.	Q.2,000	Q.80,000
Otros incumplimientos a normas de control Interno y disposiciones legales.	Q.2,000	Q.80,000
Utilización de formularios no autorizados	Q.4,000	Q.80,000
Falta de control interno	Q.4,000	Q.80,000
Falta de registro o atraso en los registros para el control de inventarios y almacén.	Q.4,000	Q.80,000
Falta de un adecuado registro y resguardo de la documentación de respaldo de operaciones financieras y administrativas.	Q.8,000	Q.80,000
Falta de presentación de la liquidación del presupuesto en la fecha establecida en la ley.	Q.40,000	Q.80,000

Para tener una idea clara del trámite que se puede seguir a los funcionarios o empleados públicos al momento de realizar las auditorias, se presenta el siguiente

esquema que puede clarificar la idea expuesta ya que puede resultar un tanto engorroso de comprensión.

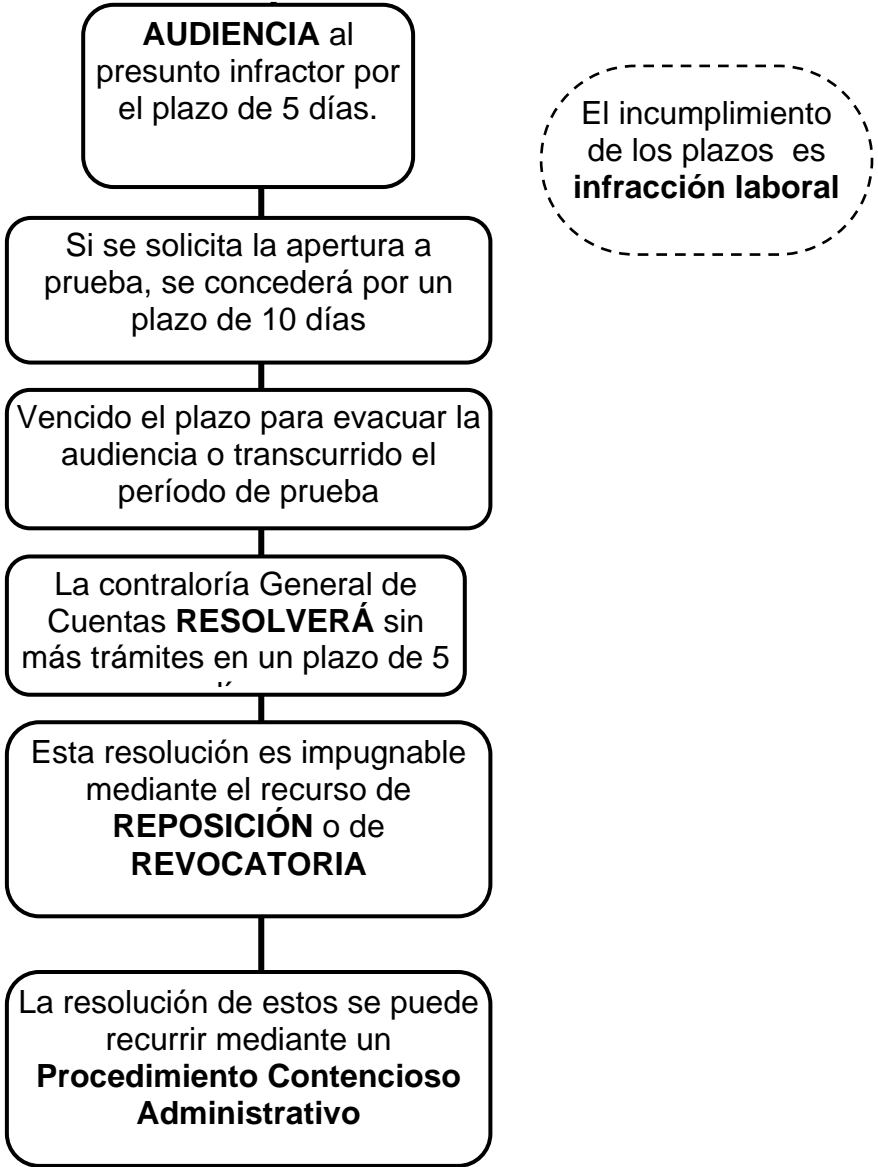
Proceso de auditoria elaborado por los auditores gubernamentales cuando existen reparos



Recordando que el auditor tiene la facultad de dar audiencia al presunto empleado o funcionario que incurrió en falta a ley de las disposiciones del Decreto 31-2002

del Congreso de la República, se establece cual es el trámite de las audiencias que confieren los auditores gubernamentales de manera separada al esquema anterior para que se pueda tener una mejor comprensión de los pasos y forma de desenvolvimiento de éstas.

Proceso de auditoria elaborado por los auditores gubernamentales cuando existe una falta o una infracción de tipo administrativo



Como se puede observar mediante estos esquemas, el trámite para que un empleado o funcionario público pueda restituir los daños causados a la hacienda pública son bastantes extensos y confusos, lo que implica que fácilmente se pueda desviar dinero de las arcas del Estado y con la poca probabilidad de recuperarlos. Ya que para iniciar un juicio económico coactivo, que es en el cual se van a diligenciar las medidas para recuperar los fondos del Estado hay que agotar previamente una larga serie de instancias que tardan bastante tiempo en llevarse a cabo.

Sin tomar en cuenta que las disposiciones legales que contempla la Ley del Tribunal de Cuentas son bastante desactualizadas y su incorporación a la realidad nacional es necesidad inmediata.

4.5. Fortaleciendo la transparencia

La lucha contra la corrupción debe ser parte integral de los planes que contempla el Estado para la administración y desenvolvimiento de sus instituciones, no puede ser una facultad exclusiva de una institución es un deber que cada uno de los entes debe de promover para su labor institucional sumado del apoyo de la Contraloría General de Cuentas.

La corrupción seguirá siendo una de las mayores causas que limitan la ejecución de políticas públicas coherentes con las necesidades estatales, por lo que ésta debe de ser abordada con fuerza si se busca el desarrollo del país.

Guatemala recientemente se incluyó por primera vez al índice de transparencia presupuestaría dentro este proceso hubo resultados muy incesantes los cuales se comentan de manera general a continuación.

Dentro de la encuesta que se realizó para la elaboración de este informe sobre transparencia presupuestaria, es sorprendente ver que la población asocia la actividad de fiscalización con el Congreso de la República y no con la Contraloría General de Cuentas.

Además destaca el dato que la población califica como buena la actividad de fiscalización al gasto público que realiza el Congreso de la República. El índice de Transparencia Presupuestaria destaca que el 31% de los encuestados considera que el Congreso de la República cuenta con suficiente participación en las modificaciones sustanciales durante la ejecución del Presupuesto. Esto refleja que a nivel Latinoamericano, Guatemala obtuvo el antepenúltimo lugar, por delante de Argentina (5%) y México (27%).

Sin embargo, expertos señalaron que dentro del proceso de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación el Congreso de la República no se ha encargado de hacer público el debate presupuestario que se realiza a lo interno del Pleno del Congreso.

Adicionalmente, la mayor parte de la discusión presupuestaria se realiza dentro de la Comisión de Finanzas Públicas y de la Instancia de Jefes de Bloque, las cuales no cuentan con mecanismos para hacer pública la información.

Dentro de las variables peor evaluadas en relación a la transparencia presupuestaria, destaca la Contraloría General de Cuentas. Guatemala fue el país latinoamericano con la peor calificación, 10%. Acercándosele El Salvador (11%) y Nicaragua con un 14%, frente a Colombia que fue la mejor calificada, con 54%.

La Contraloría General de Cuentas no cuenta con los recursos financieros y humanos para cumplir con su mandato de análisis de la calidad del gasto público así como la revisión de la ejecución presupuestaria.

Desde el año 2004, no se ha cumplido con la obligación de elegir a un nuevo Contralor. Actualmente el Subcontralor de Probidad está a cargo del Despacho, pero él no llega a cumplir con las calidades que la Constitución exige para el puesto.

Otro problema importante que afecta el desempeño de la Contraloría General de Cuentas, es que la autoridad encargada de su supervisión, el Congreso de la República, no cuenta con procedimientos establecidos para analizar y juzgar su accionar.

Las auditorías, aunque amplias, son selectivas. Es decir, existe discrecionalidad para determinar qué se auditará dentro de una entidad.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece un marco legal global para el progreso sustentable contra la corrupción. Esta convención podrá colaborar con la recuperación de fondos robados, forzará a los centros bancarios a tomar medidas contra el lavado de dinero, permitirá a las naciones perseguir a las compañías extranjeras y a individuos que hayan cometido actos de corrupción en su territorio y prohibirá los sobornos a funcionarios públicos extranjeros.

A pesar de avances en contra de la lucha contra la corrupción, tal como la Convención que se mencionaba anteriormente, setenta países obtuvieron una puntuación de menos de tres en el rango de corrupción elaborado por Transparencia Internacional, lo que confirma graves problemas de corrupción no solo a nivel nacional sino que a nivel mundial. La corrupción se percibe como más gravedad en Chad, Bangladesh, Turkmenistán, Myanmar y Haití, que a su vez también están considerados entre los países más pobres del mundo.

Realizar comparaciones de un año a otro puede resultar problemático. Sin embargo, haciendo alusión a la medida que utilizó Transparencia Internacional

para hacer comparaciones analíticas en base a los índices de corrupción a nivel mundial entre el año 2004 y el año 2005, las tendencias pueden ser identificadas con precaución. Los países más destacables de tendencias en baja en la lucha contra la corrupción o que el índice aumento de manera notoria son Barbados, Costa Rica, Gabón, Nepal, Rusia, Sri Lanka, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay.

En el caso de países como Canadá e Irlanda se ha registrado un marcado aumento en la percepción de la corrupción en los últimos diez años, lo que demuestra que incluso los países ricos, con una alta puntuación, deben seguir trabajando para mantener el clima de integridad.

Esto nos demuestra que la responsabilidad de la lucha contra la corrupción no recae solamente en los países de bajos ingresos. Los países más ricos, además de enfrentar numerosos casos de corrupción dentro de sus propias fronteras, deben compartir la responsabilidad asegurando que sus empresas no se vean involucradas en prácticas corruptas en el extranjero.

Continuando con la aludida medida que utilizó Transparencia Internacional para hacer comparaciones sobre los índices de corrupción a nivel mundial entre el año 2004 y el año 2005, existe un dato que nos interesa resaltar, ante todo porque es un dato positivo para el Estado de Guatemala. Los países que mejoraron su lucha contra la corrupción o que de alguna manera se presento una baja en el índice de corrupción a nivel nacional esta Guatemala, Argentina, Austria, Bolivia, Francia, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Japón, Jordania, entre otros.

Nos congratula de gran manera el ver entre el listado de los países que están haciendo un esfuerzo por la lucha contra la corrupción a nuestro país. Esto debe de ser un incentivo para seguir adelante en este camino por recorrer. Sin embargo no debemos de cegarnos por la comparación del año 2004 y 2005, ya que como

punto de referencia se toman los rezagos de un gobierno anterior que fue altamente corrupto.

CONCLUSIONES

1. Dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del año 2005, la distribución del gasto público fue poco equitativa y se dejaron renglones presupuestarios sin ejecutar; esto implica que el dinero destinado para inversión social quedó en suspenso ya que, si bien estaba contemplado dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, el destino de los mismos es poco fiscalizado debido a que no se ejecutan acorde a lo planificado y son considerados como rubros paralizados o con falta de movimiento, lo cual propicia que estos fondos sean desviados hacia destinos anómalos.
2. Dentro del proceso de ejecución presupuestaria, el gasto público no es lo debidamente supervisado, y las amonestaciones o sanciones que pudiesen ser impuestas por la Contraloría General de Cuentas, más bien parecen dictámenes u opiniones consultivas por parte de este ente, pero no sancionatorias. Esto no es precisamente por falta de voluntad política (aspecto que no descartamos, ya que sí ha sucedido) sino porque la misma normativa legal es limitativa en cuanto a las facultades que la Contraloría General de Cuentas pudiera tener como máximo ente fiscalizador del Estado.
3. Al momento de aprobar la planificación elaborada para el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, facultad que compete al Congreso de la República, este órgano estatal no lo hace en base a las necesidades sociales, sino que algunos de los dignatarios de la nación, utilizan este proceso para adjudicarse ciertos méritos extra ley, por medio de los cuales se verán favorecidos por las aprobaciones que se hacen mediante el recibimiento de una regalía por aquellos renglones presupuestarios que sean aprobados, en los cuales determinadas

empresas privadas, tales como algunas constructoras, serán favorecidas al momento de licitar por aquellas obras contempladas.

4. Dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, se carece de figuras legales que faciliten penalizar a los funcionarios o servidores públicos que hagan mal uso de los recursos del Estado; es decir, que existe una gran debilidad dentro del sistema de sanciones, debido a que únicamente se tienen regulados los principios de probidad y transparencia pública, pero no se cuenta con los mecanismos idóneos para hacer de nuestro sistema legal, fuerte con reglas claras y procedimientos sencillos. Los delitos que contempla el Código Penal guatemalteco, están desfasados y sus penas son insuficientes.

5. La corrupción es un problema que compete a todos los guatemaltecos, es decir su erradicación, puesto que siempre hacemos referencia de este tema como un problema cuya responsabilidad concierne únicamente a los funcionarios o servidores públicos. Con esto no se debe de entender que está expresando que éstos no tengan grado de responsabilidad en los actos de corrupción, sino lo que se trata de generar es ese grado de ciudadanía activa, conocido como participación ciudadana, ya que como ciudadanos contribuyentes y responsables con nuestras obligaciones tributarias, tenemos todo el derecho y el deber de fomentar la probidad desde todos los ámbitos, pero siempre dentro del marco de la ley y con respeto al Estado de Derecho.

RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala debe de implementar ciertas reformas en el sector público, con el ánimo de crear y fortalecer la probidad de los actos realizados por los funcionarios y empleados públicos. Esto mediante el incremento de salarios del sector público, debido a que si se tiene un adecuado nivel de ingresos acorde, las necesidades básicas de tipo personal y familiar, no será necesario incurrir en actos de corrupción.
2. La administración pública debe de exigir como requisito para aquellos funcionarios o servidores públicos que estén ubicados en puestos de trabajo clave, para el buen desempeño de la misma, cierto grado de profesionalización.
3. Otra propuesta es la necesidad de la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito, debido a que su inexistencia crea un grado de incertidumbre legal y facilita que aquéllos funcionarios corruptos no tengan las sanciones legales correspondientes a la magnitud del caso. Es necesario que el Código Penal guatemalteco esté actualizado tanto en los delitos como en las penas que se imponen a los delitos en contra del Estado, que están debidamente regulados.
4. Con la idea de la formación y participación ciudadana de los guatemaltecos en los procesos de transparencia, es importante que ésta se genere desde sus inicios; es decir, desde que surgen las obligaciones tributarias para con el Estado, ya que la relevancia de éstos, radica en que son un medio para que se cumplan los fines del Estado. Por lo cual, se sugiere integrar a los programas de educación primaria el aspecto sobre cultura fiscal, impulsado desde actividades escolares en las cuales se enseñe en que consisten los impuestos, como se recudan y hacia donde están dirigidos; Pues son las

futuras generaciones quienes pueden hacer un cambio en la construcción de un Estado más responsable.

5. Es importante fomentar el impulso de un código de ética para funcionarios públicos, en el cual la transparencia y la función pública sean un bien público, y no únicamente principios rectores de una norma legal; ya que a la larga éstos se quedan tan sólo en valores plasmados en papel, sin tener mayor trascendencia. Y al tener una calidad de bien público, no se delega la obligación sólo a la función pública, sino que a todos los guatemaltecos, quienes a veces eludimos nuestras responsabilidades con el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Acción Ciudadana. **Fortalecimiento de los órganos de control en el Estado de Guatemala.** Ed. Serviprensa, C.A, 2001.
- Acción Ciudadana, **Manual de legislación contra la corrupción.** Guatemala: (s.e.), 2005.
- ARTZ Sigrid y Amalia Mena. **El acceso a la información pública en México.** Página 105. Revista Nueva Sociedad; Corrupción y Política en América Latina. No. 194 (Noviembre 2004).
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. **Guía de aspectos presupuestarios y fiscales.** Ed. BYRSA, 2002.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Marco político y jurídico de la administración pública de Guatemala; controles políticos y jurídicos ordinarios y extraordinarios.** Colección JURITEX. No. 20. (2004).
- MÉRIDA OCHOA, Rodolfo. **La corrupción, problema de todos.** Carta Económica. No. 189 (Septiembre 1998).
- NIETO, Francisco. **Desmitificando la corrupción en América Latina.** Página 54. Revista Nueva Sociedad; Corrupción y Política en América Latina. No. 194 (Noviembre 2004).
- ORELLANA, Patricio. **Corrupción y probidad, problemas y soluciones.** Revista Probidad. No. 17 (Enero 2002).
- PÉREZ MORALES, José Antonio. **Eficiencia y equidad del gasto público en Guatemala.** Ed. Serviprensa C.A, 2000.
- ROBLES, Raúl. **Política de control y fiscalización para la administración pública federal.** Revista de Administración Pública; El Sistema Nacional de Control de Evaluación. No. 57 (Enero -Junio 1984).
- Sistema de Naciones Unidas. **Una agenda para el desarrollo humano; informe de desarrollo humano, 2003.** Ed. Sur, S.A, 2003.
- VARGAS, Edmundo. **La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional.** Página 133. Revista Nueva Sociedad; Corrupción y Política en América Latina. No. 194 (Noviembre 2004).
- VON HOEGEN, Miguel. **Tres retos para la inclusión en Guatemala, inversión pública, la educación formal y el empleo en el sector formal.** Ed. IDIES, 2000.

Legislación:

Constitución Política de la República. Asamblea Nacional Constituyente 1986

Código Penal. Decreto número 17-73 del Congreso de la República, 1973.

Ley Orgánica del Presupuesto de la República. Decreto número 101-97 del Congreso de la República, 1997.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto número 63-94 del Congreso de la República, 1994.

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto número 31-2002 del Congreso de la República, 2002.

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto número 114-97 del Congreso de la República. 1997.

Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2005. Decreto número 35-04 del Congreso de la República, 2004.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto número 89-2002 del Congreso de la República. 2002.

Ley marco de los Acuerdos de Paz. Decreto número 52-2005 del Congreso de la República. 2005.

Ley del Servicio Civil. Decreto número 17-48 del Congreso de la República, 1968.

Ley de lo Contencioso Administrativo. Decreto número 119-96 del Congreso de la República, 1996.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto número 57-92 del Congreso de la República, 1992.

Ley del Tribunal de Cuentas. Decreto número 1126 del Congreso de la República, 1956.

Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto. Acuerdo gubernativo número 240-98, 1998.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.
Acuerdo Gubernativo número 318-2003, 2003.

Acuerdo Gubernativo número 422-2004, que aprueba la distribución analítica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2005

Acuerdo ministerial número 214-2004. Manual de programación de la ejecución presupuestaria para las entidades de la administración central.