

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**LA FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LA  
INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MOVIMIENTO SOCIAL COMUNITARIO**

**TESIS**

presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ROLANDO JUSTINIANO PÉREZ OROZCO**

previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA**

y el título profesional de

**POLITICÓLOGO**

Guatemala, octubre de 2016

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

**RECTOR MAGNÍFICO**

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

**SECRETARIO GENERAL**

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

**CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V:	Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez

**TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS**

COORDINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADOR:	Lic. José Efraín Pérez Xicará
EXAMINADOR:	Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

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

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADOR:	Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada
COORDINADORA:	Licda. Geidy Magali De Mate Medrano

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, seis de octubre del año dos mil dieciséis.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“La Fiscalización de la Administración Pública a partir de la Institucionalización del Movimiento Social Comunitario”**, presentada por el (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749**.

Atentamente,  
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

  
**Dr. Marcio Palacios Aragón**  
**Director Escuela de Ciencia Política**



c.c. archivos  
sebm  
/10



## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día seis de octubre del año dos mil dieciséis, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada, Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, y la Licda. Geidy Magali De Mata Medrano, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **“La Fiscalización de la Administración Pública a partir de la Institucionalización del Movimiento Social Comunitario”**, presentado por el (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749** razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Coordinadora de Carrera

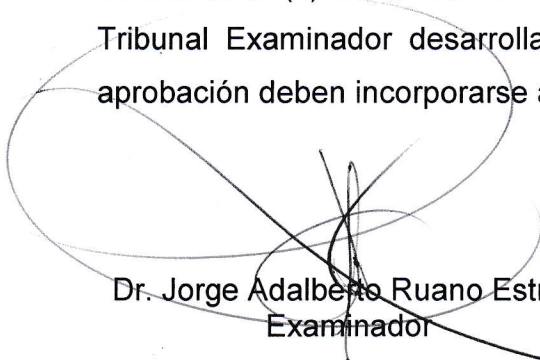


c.c. archivos  
sebm  
/9



## ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintidós de agosto del año dos mil dieciséis, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749**, para optar al grado de Licenciado (a) en Ciencia Política titulada: **“La Fiscalización de la Administración Pública a partir de la Institucionalización del Movimiento Social Comunitario”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada y el (la) Lic. (Licda.) Geidy Magali De Mata Medrano, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.

  
Dr. Jorge Adalberto Ruano Estrada  
Examinador

  
Lic. Werner Enrique Castillo Regalado  
Examinador

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Coordinadora de Carrera de Ciencia Política



c.c. archivos  
sebm  
/8





**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, diecisiete de agosto del año dos mil dieciséis.

**ASUNTO:** El (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. **Carlos Enrique López Chávez**, en su calidad de Asesor, pase al (a la) Licda. **Geidy Magali De Mata Medrano**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

Doctor Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos  
sebm  
17

Guatemala, 05 de agosto de 2016

Doctor Marcio Palacios Aragón  
Director de la Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho.

Doctor Palacios:

Le informo que procedí a la asesoría de la tesis del Bachiller Rolando Justiniano Pérez Orozco, la cual se titula: **“LA FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A PARTIR DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MOVIMIENTO SOCIAL COMUNITARIO”**, a partir de lo cual considero que el informe final es un adecuado trabajo científico, lo cual fundamento a partir de los siguientes aspectos:

- a) La investigación se realizó tomando en cuenta los criterios fundamentales del método científico y las técnicas de investigación que sirvieron para exponer los elementos que determinan la importancia de la institucionalización del movimiento social comunitario.
- b) Además, el sustentante llevó a cabo una adecuada aplicación de los procedimientos o métodos lógicos, comenzando con el analítico, el cual dio a conocer las características de la fiscalización social; luego el sintético, con el cual determinó la relación entre la auditoría social y la transparencia en el manejo de los recursos públicos; mientras que con el deductivo, relacionó las teorías sobre fiscalización de la administración pública con la participación social en el plano municipal.
- c) En la recopilación de la información teórica sobre el tema, el Bachiller Pérez utilizó adecuadamente las técnicas de investigación social.
- d) La redacción utilizada por el ponente para elaborar el informe final de tesis, evidencia el conocimiento del lenguaje propio de la administración pública, del derecho financiero y de la fiscalización o auditoría social, así como la relación lógica entre estas áreas del conocimiento.

De acuerdo a lo expuesto, **DICTAMEN FAVORABLE** del contenido y forma de la presente tesis. Sin otro particular, atentamente:



Lic. Carlos Enrique López Chávez

Profesor Titular II



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, diecinueve de julio del año dos mil dieciséis.


**ASUNTO:** El (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, **Lic. Carlos Enrique López Chávez**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



  
Dr. Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos  
sebm  
/6





Guatemala, 13 de julio del 2016

Doctor Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“La Fiscalización de la Administración Pública a partir de la Institucionalización del Movimiento Social Comunitario”**, presentado por el (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749** puede autorizarse como Asesor al Lic. **Carlos Enrique López Chávez**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

  
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano  
Coordinadora de Carrera

c.c. archivos  
sebm  
/5



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE  
GUATEMALA:** Guatemala, once de julio del año dos mil dieciséis.

ASUNTO: El (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez  
Orozco**, carné No. **9413749** continúa trámite para  
la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, pase al Coordinador de Carrera de Ciencia Política, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

*pro: [Handwritten Signature]*

Dr. Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos  
sebm  
/4



Guatemala, 29 de junio del 2016

Doctor Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“La Fiscalización de la Administración Pública a partir de la Institucionalización del Movimiento Social Comunitario”**, presentado por el (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAR A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado  
Coordinador del Área de Metodología



c.c. archivos  
sebm  
/3



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, veintinueve de junio del año dos mil dieciséis.

ASUNTO: El (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto por parte del Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador de la Carrera; pase al Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos  
sebm  
/2







Guatemala, 30 de mayo del 2016

Doctor Marcio Palacios Aragón  
Director Escuela de Ciencia Política  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“La Fiscalización de la Administración Pública a partir de la Institucionalización del Movimiento Social Comunitario”**, propuesto por el (la) estudiante **Rolando Justiniano Pérez Orozco**, carné No. **9413749**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado  
Coordinador de Carrera



c.c. archivos  
sebm  
/1

## **DEDICATORIA**

**AL DUEÑO DE LA SABIDURÍA:**

**A LA MADRE DE MIS HIJOS:**

Por su apoyo incondicional.

**A MIS HIJOS Y MIS NIETOS:**

Especialmente a Marvin David  
Pérez Salvador y Lucas Eduardo  
Pérez Castillo.

## INDICE

	<b>Página</b>
Introducción	i
Capítulo I: Aspectos Teóricos y Metodológicos	1
1.1. Aspectos teóricos	1
1.2. Aspectos metodológicos	13
Capítulo II: La administración o gestión pública	17
2.1. Elementos de la administración pública	24
2.2. Los servidores públicos	25
2.3. Políticas públicas	27
Capítulo III: Financiamiento de la administración pública	31
3.1. Fuentes de ingresos del estado	33
3.2. El gasto público	43
3.2.1. Clasificación del gasto público	44
3.3. El resultado fiscal y su financiamiento	45
3.4. Política fiscal	48
Capítulo IV: La fiscalización de la administración pública	55
4.1. La fiscalización de las finanzas de la administración pública	55
4.2. La fiscalización administrativa de la gestión pública	59
4.3. La fiscalización social de la administración pública	64
Capítulo V: La fiscalización de la administración pública a partir de la institucionalización del movimiento social comunitario	71
5.1. La administración pública municipal	71
5.2. La institucionalización del movimiento social comunitario para la fiscalización de la administración pública municipal	72
Conclusiones	87
Recomendaciones	89
Referencias	91

## INTRODUCCIÓN

La administración o gestión pública es un elemento central del Estado, puesto que la misma permite materializar los objetivos y las funciones para las cuales fue creado el mismo, siendo necesario que existan recursos financieros con los cuales se pueda hacer funcionar toda la burocracia estatal en las dependencias estatales existentes; este requerimiento de recursos demanda la imposición de impuestos y la obtención de préstamos o la venta de bonos del tesoro, con lo cual el erario nacional tiene liquidez para hacer frente al gasto público, lo que normalmente se manifiesta a través del presupuesto, en donde se establecen los ingresos esperados y los egresos definidos.

Aun cuando formalmente esta relación ingresos y egresos es sencilla, la misma conlleva dificultades puesto que la administración de los recursos, el financiamiento del déficit público y la definición de las políticas fiscales, terminan siendo un tema político, en donde además del gobierno, encargado de las finanzas públicas, participan actores y grupos de presión que buscan orientar los recursos financieros hacia sus propios intereses, los cuales pueden no ser precisamente los más transparentes, tal como ha sucedido en el Estado guatemalteco donde han existido permanentes denuncias de corrupción, tráfico de influencias, nepotismo y clientelismo en el uso de los recursos del Estado, siendo hasta el año 2015 cuando asumió cuerpo legal al haber sido encausados penalmente el Presidente y la Vicepresidenta de la República, teniendo como efecto que renunciaran a sus cargos y fueran puestos ante la justicia para resolver su situación legal.



Uno de los aspectos esenciales del año 2015 fue que la persecución penal en contra de los funcionarios públicos, conllevó el acompañamiento de movilización de los sectores medios de la población y el uso de redes sociales en Internet, como mecanismo de presión para que el encausamiento de los sindicatos no fuera resuelto a través de negociaciones espurias dejando impunes a los funcionarios señalados de cohecho activo y a los empresarios de cohecho pasivo, sino que fueran procesados debidamente.

Sin embargo, luego de la renuncia de los mandatarios y de ministros de Estado, la movilización social de los sectores medios disminuyó, habiendo sido imposible volver a levantar una tendencia de rechazo como la evidenciada durante el año anterior, por lo que se considera importante establecer la importancia de institucionalizar al movimiento social comunitario como mecanismo para la fiscalización de la administración pública municipal, con lo cual se permita generar procesos de aprendizaje orientados a una práctica democrática y con profesionalismo, que contribuya a generar una cultura de fiscalización en todos los niveles de la administración pública, para que la ciudadanía asuma un compromiso de participación orientado a garantizar la transparencia en los actos de gobiernos y especialmente en la gestión y uso de los recursos financieros públicos.

Para realizar la investigación se llevó a cabo un proceso indagatorio que permitiera obtener la información necesaria, luego de lo cual se elaboró el informe final que consta de cinco capítulos, en donde el primero está orientado a describir los elementos o aspectos teóricos y metodológicos; el segundo se orientó a establecer las características de la administración pública; el tercero, se refiere al financiamiento del Estado; el cuarto, está orientado a describir

las propuestas de fiscalización social; mientras que el quinto permite establecer la manera en que la fiscalización de la administración pública se debiera implementar a nivel municipal, estableciendo como elemento esencial la institucionalización de los movimientos sociales comunitarios en torno a las prácticas democráticas para realizar la auditoría social.

# CAPÍTULO I

## **1. Aspectos teóricos y metodológicos**

En este apartado se describe el significado de los principales conceptos relacionados con el tema de la participación del movimiento social comunitario en la fiscalización de la administración pública, así como los aspectos metodológicos utilizados en la definición de la problemática a estudiar, los objetivos establecidos y la información requerida para responder a las interrogantes elaboradas.

### **1.1. Aspectos teóricos**

La administración pública como concepto compuesto pertenece a las ciencias de la administración, en donde el sustantivo es el género próximo y adjetivo se constituye en la diferencia específica, puesto que existe la administración en general que abarca tanto los principios teóricos como los aspectos prácticos, pero hay una privada y una pública, lo que las hace diferentes y orientadas hacia campos específicos.

Por administración pública se entiende, generalmente aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal y material, según el cual debe

entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.

(Placencia: 2010: 18)

Se entiende que la administración pública es el conjunto de órganos y las actividades o funciones que realizan los mismos para la prestación de servicios públicos que permitan satisfacer las demandas de la población, lo cual hace que la gestión estatal sea la parte más dinámica y permanente en el Estado como ente abstracto.

Asimismo, el quehacer administrativo público se incrementa con el paso del tiempo a partir de la creación de oficinas, departamentos o unidades administrativas, el aumento del personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello, debido al incremento de población, puesto que aun con el avance tecnológico, el mismo no puede sustituir la actividad humana en la implementación de las acciones para el progreso y bienestar dentro de la sociedad; aunque también es un hecho que el aparato administrativo del Estado se adecúa a las propuestas de cambio que su entorno le demanda, lo cual ha permitido transitar desde una gestión centralizada y fuertemente burocrática a una estructura administrativa, que antes eran desconocidas como la descentralización o que sólo existían formalmente como la desconcentración de las actividades estatales.

Por lo expuesto, se entiende también como administración pública, desde un enfoque procedimental, a los organismos y todas las instituciones del Estado que brindan servicios públicos, aunque las mismas no tengan relación directa con la población, porque debido a sus actividades no interactúan con los usuarios.



A la administración pública se le define, como el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo, porque en sí encierran los elementos que dan origen a la acción estatal y gubernamental, podemos decir que la gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuáles el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones, por lo que se entiende que gestionar y administrar aparecen como sinónimos, similares, de uso indistinto. Incluso a ambos se los define como la acción y efecto de hacer algo, de asumir una función o tarea para cumplir un propósito. (Guzmán: 1967: 11)

Una constante en la comprensión de la Administración Pública es el reconocimiento de su carácter de ciencia, disciplina, práctica o conjunto de destrezas que deben ejecutarse e incluso como institución fundamental -, cuyo propósito es impulsar el desarrollo de la sociedad. Otra constante dice que cumple con tareas extensivas a todos los ciudadanos, que es el gobierno en acción y que constituye la actividad organizadora del Estado en la sociedad. (Bastillas: 2009: 31)

Se puede concluir, entonces, que la administración o gestión pública, es un sistema basado en un conjunto de concepciones, principios, estrategias y acciones que permiten poner en práctica las decisiones de gobierno, a partir de un ciclo secuencialmente ordenado para la provisión de servicios públicos que permitan la creación de oportunidades para lograr

abastecer de bienes y servicios para cubrir las necesidades de la población de manera armónica y articulada.

A partir de las funciones y actividades que realiza el Estado para la sociedad, relacionado con la provisión de servicios públicos, se llevan a cabo una serie de erogaciones las cuales en su conjunto se le denomina gasto público.

El gasto público que realiza el Estado para su funcionamiento y proveer a los ciudadanos puede dividirse en: bienes y servicios, transferencias e inversión. Existe una serie de bienes que el Estado está en mejores condiciones de ofrecer que los particulares. Tal es el caso de la defensa, la seguridad y determinados servicios públicos que se ofrecen en condiciones monopolísticas. Los gastos del gobierno se clasifican también en corrientes y de capital. Los gastos corrientes son los gastos que es necesario realizar para el normal funcionamiento del Estado. Por otra parte, los gastos de capital son aquellos gastos que incrementan la capacidad productiva del país. (Albi: 1992: 17)

Como ejemplo de gasto corriente se tiene el pago de los funcionarios y empleados, denominado gasto de personal, las amortizaciones sobre la deuda pública, las prestaciones previsionales, las transferencias corrientes, los bienes de consumo; mientras que el gasto de inversión se refiere a la compra o alquiler de edificios, muebles, equipos informáticos, entre otros, que el Estado adquiere porque los necesita para el desarrollo normal de sus actividades. Para obtener los recursos que necesita, la administración pública acude a buscar fuentes de financiamiento, la mayor parte de las cuales proviene de su capacidad impositiva, pero

también existen otros ingresos tales como las transferencias recibidas por venta de activos como edificios o terrenos de propiedad estatal; las donaciones, las regalías, los préstamos y la colocación de bonos del tesoro.

En el caso de los impuestos, estas son aportaciones obligatorias que realizan los ciudadanos, pero que no les generan ninguna contraprestación específica directa del Estado, porque la función principal de los tributos es el de obtener fondos para pagar los gastos públicos, aunque su creación o aplicación no tenga un sentido técnico sino de política fiscal.

Lo anterior sucede con el financiamiento de servicios cuyo costo no pueden ser asignados para pagar por los ciudadanos de manera individual como el caso de la seguridad ciudadana y la defensa externa, porque se orientan hacia un objetivo político, como la gratuidad de la educación básica y superior o bien servir como herramienta para fomentar o desalentar una actividad económica, tal como el arancel a un producto importado para que sea más caro o igual al precio de un producto nacional.

Además de los impuestos, se cobran tasas y contribuciones relacionadas con el uso voluntario u obligatorio de prestaciones estatales específicas. Si se trata de un uso individual con una ventaja personal directa, el pago se realiza en forma de derechos. Estos derechos se cobran, por ejemplo, por el uso de determinados servicios públicos (por ejemplo los peajes en las autopistas), prestaciones administrativas (ejemplo: derechos judiciales o de registro civil), así como por concepto de transferencia/alquiler de determinados derechos de uso (ejemplo: derechos de concesión o regalías).

Desde el punto de vista de la distribución, los impuestos pueden clasificarse en progresivos, regresivos o proporcionales. Un impuesto progresivo es aquel en el que la tasa efectiva del impuesto aumenta a medida que la base imponible aumenta. Con el regresivo sucede al revés: a medida que la base imponible del impuesto aumenta, la tasa efectiva del mismo disminuye. En el caso del proporcional, la relación se mantiene constante. En cuanto a las formas, se cobran tributos en forma de impuesto a las ganancias o impuesto a las actividades lucrativas de las empresas. Asimismo, en la medida en que se generan ingresos personales (sueldos, salarios, intereses), éstos son sometidos a imposición, por ejemplo, en forma del impuesto a las ganancias de las personas físicas e impuesto a los dividendos o impuesto sobre los intereses devengados. No solo se grava la obtención de ingresos, sino también el consumo que se realiza con el mismo mediante un impuesto general al consumo, impuesto al valor agregado, y un sinnúmero de impuestos indirectos específicos, tales como el impuesto a los combustibles, entre otros. (Escobar: 2000: 34)

Aunque formalmente, la tendencia es que el sistema impositivo tiende a cimentarse en aspectos económicos relacionados principalmente con la capacidad financiera del ciudadano, se hace más énfasis en impuestos no progresivos, sino lineales como el impuesto al valor agregado, puesto que el mismo se orienta más hacia el consumo, por lo que quien más consume más paga el impuesto, no teniendo este tipo de imposiciones una relación directa con la capacidad de pago, puesto que se diluye el mismo en una recaudación general. Es importante establecer que los gastos y los ingresos del Estado se definen en lo que se denomina el presupuesto nacional, en donde se explican descriptivamente la cantidad de gasto

que se realizará a partir de definir en los rubros en los cuales se erogará dinero, así como el monto de dinero que se espera obtener para pagar los gastos proyectados.

Se entiende que el presupuesto público es un documento contable y financiero donde se expresan las estimaciones de los ingresos que el Estado espera recibir durante un ejercicio, así como también la estimación de los gastos que se espera llevar a cabo dentro de ese mismo lapso. En este sentido, implica un plan organizativo de la operación del Estado en términos monetarios y tiene una función económica, política y técnica. (Lagares: 1995: 72)

Teóricamente, se considera que la elaboración del presupuesto se lleva a cabo para que los funcionarios públicos encargados de tomar decisiones cuenten con una herramienta técnica que les permita determinar los rubros donde se debe asignar fondos y el control de los ingresos posibles que permitan la erogación de dinero; asimismo, se le considera el principal mecanismo a disposición de la ciudadanía, para que esta pueda determinar la transparencia en el manejo de los recursos estatales, principalmente porque en los últimos años se han promovido e implementado procedimientos legales para el acceso a la información pública, para que la población pueda informarse sobre el uso del erario nacional.

En la definición del presupuesto público tiene un papel fundamental la política fiscal del gobierno, puesto que a partir de ésta se determina la utilización de los impuestos hacia un gasto público determinado, sea porque se realizan cambios en los tributos o en los rubros del gasto público, porque las modificaciones en la composición del gasto o en los montos de los

impuestos impactan, en la demanda agregada, en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso, sea porque el gobierno amplía o contrae el gasto público o bien las fuentes y tipos de ingresos, así como la orientación regresiva o progresiva de los impuestos.

Esto significa que visto a nivel general, una política fiscal puede ser expansiva, con la finalidad de producir un incremento en la demanda agregada, para lo cual se disminuyen los impuestos y aumenta el gasto público o bien tenga una orientación restrictiva para generar una disminución de la demanda, para lo cual se aumentan los impuestos y se reduce el gasto del gobierno; sin embargo, en la definición de la orientación de esta política se debe tener claro que la orientación restrictiva de la política fiscal, si se mantiene durante mucho tiempo, al margen de las dinámicas económicas tiene posibilidades de desacelerar la actividad económica y poner en riesgo la creación de empleo.

Para evitar que los funcionarios con capacidades de decisión sobre el gasto público, cometan abusos de poder y prácticas de corrupción se establecen controles estatales para la actividad pública, tales como evitar o disminuir el déficit fiscal, establecer mecanismos de control y fiscalización de los gastos públicos y realizar una evaluación de la ejecución presupuestaria, entre otras; porque en el sector público, cuando se hace referencia a control, se está hablando del mecanismo que garantice un adecuado manejo de los ingresos estatales, siendo la Contraloría General de Cuentas la encargada oficialmente de realizar esta función sobre todas las dependencias estatales sean centralizadas, descentralizadas, autónomas y semiautónomas e incluso de aquellas entidades privadas que tengan como característica que reciban y administren dinero estatal, sea porque realizan una función social tales como los patronatos y



las organizaciones no gubernamentales o bien una actividad financiera, como el caso de los fideicomisos bancarios.

Asimismo, en los últimos años, a partir de la búsqueda de legitimidad política de las entidades estatales, para que la población acepte su existencia y, principalmente, pagar sus impuestos para que las mismas existan, se ha planteado la introducción de la figura de rendición de cuentas de la administración o gestión pública, propuesta de control de las actividades estatales que tiene su origen en el concepto anglosajón de accountability, la cual se creó como la manera más adecuada para establecer una relación de retroalimentación informativa entre la actividad política y administrativa del sistema político hacia la ciudadanía.

Aquí entenderemos rendición de cuentas (accountability) como una relación social en la que un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica el ofrecer una justificación. Esta forma de entender el concepto nos ofrece suficiente flexibilidad, al considerar que los funcionarios pueden sentirse obligados a dar cuentas tanto porque existen normas que estipulan dicha obligación o por otros factores que trascienden la legalidad vigente. (Velasco: 2011: 9)

La manera de entender la rendición de cuentas permite entender que la misma es una responsabilidad moral de la persona que ocupa un puesto, a informar sobre su gestión a cargo del mismo, los objetivos y acciones definidas, la asignación de recursos para su

implementación y el logro o ausencia del mismo, que se refleja a nivel formal en la ejecución presupuestaria y en el plano del alcance de metas establecidas para el año fiscal.

Esto sucede aunque no exista una relación entre la persona que rinde cuentas y quien las exige, porque se basa más en la responsabilidad individual y no en la obligación de un escrutinio externo, como si sucede con el control del funcionario llevado a cabo por la Contraloría de Cuentas.

La rendición de cuentas está compuesta por los siguientes elementos básicos que pueden entenderse como interrelacionados o que se refuerzan mutuamente: a) La obligación de presentar información suficiente respecto al comportamiento o desempeño personal u organizativo. Esto puede incluir la presentación de informes o reportes de manera regular, pero también dar respuesta a los requerimientos de información que se hagan y someterse a las investigaciones, revisiones o inspecciones necesarias para verificar dicha información; y, b) El derecho de los ciudadanos y sus representantes de hacer una valoración o formarse una opinión sobre la información presentada. (Pardo: 2010: 29)

Para que la rendición de cuentas sea efectiva, requiere que la persona quien va a rendir cuentas exponga argumentos sobre lo realizado desde el puesto o cargo público asignado, lo cual se debe contrastar con estándares establecidos sobre lo que se espera por parte de los funcionarios en relación a la implementación de las metas y los gastos realizados para alcanzarlas.

El componente público de la rendición de cuentas democrática implica que esta discusión debe ocurrir a la luz o frente al público ciudadano, de manera abierta a la participación libre de diferentes grupos y de los ciudadanos en general que deben poder expresar sus puntos de vista sin restricciones. Este proceso debe culminar con la emisión de un juicio respecto de los aspectos meritorios y aquellos negativos identificados en el comportamiento sujeto a revisión. De esta manera, un mecanismo de rendición de cuentas debe retroalimentar la forma en que opera la gestión pública, ya sea mediante la generación de incentivos positivos o negativos, o por medio de mecanismos de rectificación como son la realización de acciones remediales y el otorgamiento de compensaciones a aquellos afectados negativamente por el comportamiento de los agentes públicos. (Pardo: 2010: 30)

Hasta ahora, una de las principales limitaciones que presenta la rendición de cuentas es que no existen mecanismos de coerción legal que obliguen a llevarla a cabo ni la aplicación de sanciones si el funcionario público no ha sido eficiente y eficaz en el ejercicio de su cargo, porque la contraparte que está pidiendo esa rendición de cuentas no tienen facultades para aplicar sanciones, sino que únicamente pueden realizar recomendaciones no vinculantes, por lo que el resultado de la evaluación no pasa más allá de la denuncia pública.

Es de tener en cuenta que el funcionario o empleado público puede continuar al frente de la dependencia estatal si el Presidente de la República o a quien corresponda no lo destituye, salvo que exista proceso penal por denuncias penales, sea por parte de la Contraloría General

de Cuentas o del Ministerio Público, pero hasta que se tenga abierto el proceso penal procede su separación.

Se entiende que la rendición de cuentas también puede darse hacia lo interno de la dependencia pública, pudiendo la misma ser de manera vertical, que es cuando el funcionario realiza su argumentación y defensa frente a un superior jerárquico o en forma horizontal, la cual se lleva a cabo ante un ente institucional diferente a la dependencia donde se ejerce el mando. El primer caso se da a partir de la cadena de mando, mientras que el segundo existe cuando la autoridad de otro organismo estatal requiere ser informado de las actividades públicas, tal como las citaciones realizadas por diputados al Congreso de la República a ministros de gobierno y los casos extremos de la interpelación.

Cuando es la ciudadanía quien requiere la rendición de cuentas, la misma se enmarca dentro de lo que se denomina control social, el cual se genera como un mecanismo de participación directa propio de las democracias representativas, promoviéndose en los últimos años que esta actividad desde la población no sea hasta la aplicación de las políticas públicas, sino desde la formulación de las mismas, para abarcar todo el ciclo de la actividad estatal.

El control social es una forma de participación ciudadana que permite a los individuos y a las organizaciones de la sociedad influir en las condiciones de modo, tiempo y lugar como se desarrolla la gestión pública. Es decir, orientar, corregir, rectificar las decisiones, la administración y manejo de recursos, el tiempo y lugar de realización de servicios y programas del Estado, todo ello con el fin de contribuir al logro de los

objetivos propuestos, la eficiente y transparente utilización de recursos, la prestación equitativa de los servicios y el cumplimiento de los fines sociales del Estado. Este control social a la gestión pública se realiza a través de observaciones, sugerencias y, llegado el caso, mediante denuncias. (López-Ayllón: 2009: 23)

Los fundamentos del control social, es que esta actividad es una manera de fomentar la participación social con la finalidad de promover y fortalecer la organización comunitaria, así como fortalecer las redes sociales y la democracia participativa, con la finalidad de superar la visión estrecha de la democracia representativa en donde los ciudadanos solo ejercen control hacia los funcionarios públicos, especialmente los que son electos a través de las urnas, cuando emiten su sufragio.

## **1.2. Aspectos metodológicos**

Se realizó la investigación para determinar si la legislación vigente define procedimientos para la participación social, especialmente la comunitaria, y determinar los límites políticos que tiene esa participación para que la población asuma un papel fundamental en la fiscalización de la administración pública en todos los niveles, sin que se vea limitada su actuación por argumentos burocráticos o procedimientos legales que retardan o limitan la participación ciudadana en el control de los actos públicos, tal como sucede en el presente, donde se utilizan procedimientos burocráticos para retardar el acceso a la información pública, derecho que le otorga a la ciudadanía la Ley de Libre Acceso a la Información Pública.

Asimismo, se estableció la importancia de los criterios teóricos que perfilaran una direccionalidad política con revestimiento jurídico-legal de la función fiscalizadora de la movilidad social comunitaria para la fiscalización de la administración pública que trascienda lo regulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo, en el Código Municipal y en la Ley de Acceso a la Información Pública, puesto que en este caso la misma se orienta a darle un papel legitimador de las prácticas políticas tradicionales a los consejos comunitarios y municipales de desarrollo, al extremo que existen denuncias de prácticas clientelares y de corruptelas en los mismos, sin que la población pueda ejercer fiscalización sobre las prácticas realizadas por las personas encargadas del funcionamiento de estos consejos. Esta problematización permitió establecer como objetivo general determinar el mecanismo legal más adecuado para que la fiscalización de la administración pública sea integral; mientras que como objetivos específicos se definieron los siguientes: analizar las prácticas de fiscalización de la administración pública vigente en la actualidad en Guatemala y, establecer el papel que ha tenido el movimiento social comunitario en la fiscalización de la administración pública hasta el presente; asimismo, se estableció que se llevaría a cabo un proceso para analizar las experiencias de fiscalización de la Administración Pública que ha tenido la sociedad civil y los movimientos sociales en otros países.

A partir de establecer el marco general de la investigación, se estableció como planteamiento del problema la siguiente interrogante: ¿Cuál es la limitación legal que tiene la población para obligar a los funcionarios y empleados públicos a ser fiscalizados socialmente, no sólo en función de los recursos financieros que el Estado les asigna para el cumplimiento de sus obligaciones?

Lo anterior implica que deben ser supervisadas todas las acciones que como servidores públicos llevan a cabo, puesto que aun cuando existe legislación orientada a darle derecho a la ciudadanía a informarse sobre los actos de los funcionarios y empleados del Estado, la misma no es coercitiva, puesto que si estos servidores públicos no cumplen con la normativa no tienen efectos sancionatorios, por lo que se trata de establecer la mejor manera de institucionalizar la fiscalización de la administración pública por parte de los movimientos sociales desde lo comunitario, de tal cuenta que el problema fundamental a develar radica en explicar qué mecanismos jurídicos deben establecerse para institucionalizar el derecho del movimiento social comunitario a la fiscalización de la administración pública.

El período de estudio abarca del año 2010 al 2015, puesto que se determinó la existencia de movilizaciones sociales, desde el gobierno de Álvaro Colom, hasta el momento álgido de la protesta en contra de los gobernantes que fueron obligados a renunciar luego del masivo rechazo originado por la publicación de las investigaciones sobre los actos de corrupción que involucró a altos funcionarios de gobierno que militaban en el partido Patriota, llegando a involucrar a la Vicepresidenta primero y al Presidente, después.

Asimismo, se definieron como preguntas generadoras, las siguientes:

1. ¿Cuál es la importancia de la fiscalización de la administración pública por parte del movimiento social comunitario?
2. ¿Cuál es el alcance y nivel de participación social comunitario en la fiscalización de la administración pública?



3. ¿Cuáles son las limitantes legales existentes para que los movimientos sociales comunitarios participen en la fiscalización de todas las funciones y acciones de la administración pública?
4. ¿Cuál es el mecanismo legal más adecuado para que la fiscalización de la administración pública sea integral?

La metodología empleada fue cualitativa y comparativa, puesto que se orientó hacia el análisis y evaluación crítica de textos políticos, legales y sociológicos en materia de fiscalización social de la administración pública; además porque se especuló acerca de los procedimientos legales y políticos orientados a legitimizar la participación de la movilización social comunitaria en la fiscalización de la administración pública desde lo local hasta lo nacional.

## CAPÍTULO II

### 2. La administración o gestión pública

En toda sociedad organizada, existe un Estado que es entendido como la formación política de una comunidad para que establezca e imponga las reglas de convivencia entre las personas dentro de un ámbito geográfico y espacial determinado, por lo que se entiende que esa institución existe para promover y garantizar el desarrollo de la población a través del cumplimiento de sus fines, los cuales se encuentran establecidos en una Constitución Política, por lo que para materializar su existencia se constituye un gobierno con las instituciones públicas o dependencias estatales, conocidas como administración pública, la cual es necesaria para definir las políticas y ejecutar las acciones que permitan implementarlas.

Aunque a nivel formal la doctrina y la legislación tradicional han establecido la división de la administración pública en tres grandes actividades, tales como la función legislativa, judicial y ejecutiva, todas son parte de la administración pública; sin embargo, en la práctica cotidiana se suele establecer que únicamente las actividades realizadas por el Organismo Ejecutivo, son administración o gestión pública, lo cual limita a un área específica lo que corresponde a todas las dependencias de los tres organismos clásicos, e incluso en nuevos cuerpos administrativos que no se enmarcan dentro de la tradicional división de poderes, tal el caso de la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría de los Derechos Humanos, quienes son entidades ajenas a los organismos clásicos del Estado, pero son parte del mismo sin estar en relación de dependencia con aquellos.

En todo caso, se trata de tener en cuenta que el Organismo Ejecutivo, por las funciones que realiza en relación a brindarle servicios a la población, para lo cual debe establecer políticas públicas y acciones orientadas a materializar aquellas, tiene una preponderancia formal sobre los otros organismos e instituciones autónomas, lo cual determina que sea el organismo más utilizado en la ejemplificación de la eficiencia o ineficiencia de un Estado en el cumplimiento de sus funciones constitucionales, por lo que en esta tesis se tendrá la misma orientación a partir de delimitar la administración pública en su actuar en el ámbito municipal.

En la administración pública guatemalteca, todo lo relacionado con la estructura orgánica de la misma se encuentra en primer lugar en parte orgánica de la Constitución Política de la República de Guatemala, en la cual establece la existencia de los tres poderes tradicionales del Estado; asimismo, establece la manera en que administrativa y jerárquicamente se integran estos poderes, además define la existencia de la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral, además de figuras como la Procuraduría General de la Nación, El Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas, los consejos municipales y los consejos de desarrollo, siendo que cada una de estas dependencias se encuentra regulada por una ley específica donde se establecen los aspectos funcionales y administrativos pertinentes que les permite su funcionamiento.

Teniendo en cuenta la delimitación establecida, se considera que la gestión pública en general debe estar cimentada institucionalmente a partir de establecer políticas públicas adecuadas, enmarcadas debidamente en la legalidad, que logren en un plazo razonable implementar acciones que permitan satisfacer las necesidades urgentes de la población, para lo cual debe

estar debidamente fortalecida para que su gestión sea realizada de acuerdo a condiciones óptimas de funcionamiento, para lo cual es claro que el deber ser de la gestión estatal es actuar de acuerdo a los designios establecidos por la voluntad soberana del pueblo, evitando la politización de sus acciones o la captura de sus decisiones para favorecer intereses particulares, porque en ambos casos la experiencia ha demostrado que, entonces, la gestión administrativa favorece el clientelismo y el tráfico de influencias, con lo cual se distorsiona la razón de ser del Estado.

De ahí que la fortaleza del Estado está determinado por la calidad de las políticas y, especialmente, por el adecuado desempeño de la gestión pública, puesto que sin políticas públicas basadas en prácticas administrativas modernas, se incumple con las obligaciones estatales, afectando de manera directa la estabilidad económica y se limita el desarrollo social, incrementando con ello la pobreza y el malestar social.

Siguiendo el derrotero señalado por la doctrina, podemos mencionar las siguientes formas que asume la intervención estatal, en cumplimiento de las políticas económicas, sociales, ambientales: a) Acción de orientación, coordinación, diseño y gestión de políticas, procesos de planificación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (Nacional, regional y local); b) Acción de ordenamiento, la cual alude al establecimiento del orden jurídico nacional, regional y local, definiendo las competencias de cada nivel de gobierno y su sentido de cooperación; c) Acción de regulación. El Estado influye activamente en el mercado y la sociedad con diversos instrumentos normativos para regular las actividades económicas y sociales. El Estado

es Rector de la economía y el desarrollo social nacional integral y sostenible; d) Acción de gestión y control. El Estado organiza y ejecuta sus decisiones. Unas veces directamente y otras con la intervención de la actividad privada en la producción de bienes y servicios. Para verificar los resultados controla su propia acción, y supervisa a la actividad privada. (Bastidas: 2008: 11)

Como se puede apreciar, la administración o gestión estatal se orienta a utilizar los medios adecuados para alcanzar un fin social, a partir de asignar y distribuir los recursos financieros del Estado, así como promover la coordinación interestatal para lograr objetivos comunes, por lo que la acción gubernamental necesita de instituciones en las cuales se definan las políticas y las acciones a realizar, así como personal y medios de trabajo para cumplir con sus obligaciones responsablemente.

Uno de los aspectos importantes que se han manifestado en los últimos 25 años es que la administración o gestión estatal ha transitado de la administración a la gerencia y de esta a la gobernanza<sup>1</sup>, como modelos de mejora en el que hacer administrativo estatal, con lo que se ha tratado de superar los procedimientos burocráticos hacia una cultura de gestión por resultados.

La gestión combinada y complementaria de los sistemas funcionales y administrativos origina la gestión pública. Los sistemas están a cargo de un ente rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los

---

<sup>1</sup> Tal como lo utiliza el Instituto Nacional de Administración Pública en Guatemala –INAP-: [http://www.inap.gob.gt/revista/rev\\_inap\\_01.pdf](http://www.inap.gob.gt/revista/rev_inap_01.pdf), página 19; y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional –SESAN-: <http://www.sesan.gob.gt/index.php/descarga-documentos/49-gobernanza/file>.

procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento. Paulatinamente se debe adecuar el funcionamiento de los sistemas administrativos al proceso de descentralización y modernización del Estado, en correspondencia del carácter unitario, democrático y descentralizado del gobierno. Aunque en la actualidad varios sistemas todavía tienen un carácter centralista y por consiguiente requieren modernizarse. (Bastillas: 2009: 24)

Lo citado significa que la administración o gestión pública, se estructura a partir de principios, teorías y teorías que sustentan la orientación gubernamental, a partir de implementar las decisiones públicas que aporten a la creación de oportunidades para el desarrollo nacional de manera armónica y articulada; es decir, son fundamentos que sirven de cánones para las funciones de los servidores públicos en cumplimiento de sus atribuciones.

Entre los principios que rigen a la administración o gestión pública se encuentra el de legalidad, el de servicio, de inclusión, de equidad, de participación y de transparencia, los cuales han sido incorporados en la medida que se han planteado reformas a los modelos de administración pública, para que la ciudadanía sea informada y tenga participación en el quehacer estatal, lo cual no siempre se cumple pero si se ha aceptado como los fundamentos doctrinarios de la gestión estatal en una sociedad democrática.

Desde esta visualización se encuentra también el hecho que la gestión estatal funciona como un gran sistema dividido en dos subsistemas, siendo un el propiamente administrativo y el otro se conoce como funcional.

Sobre esta tipología de funciones, que son de carácter organizacional, los sistemas administrativos y funcionales se pueden definir así:

- Los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los sistemas administrativos tienen relación con las funciones de administración interna que se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas, están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que intervienen en el ciclo de la gestión pública para la provisión de servicios públicos. Se ejecutan a través de sus órganos de línea, apoyo y asesoría, según corresponda.
- Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren de la participación de todas o varias entidades del Estado. Los sistemas funcionales están relacionados con las funciones sustantivas que caracterizan a cada una de las entidades públicas.
- Mediante estos sistemas se gestionan las materias que se le encargan a una institución por ley, y se ejecutan a través de sus órganos de línea originándose los servicios que le corresponden a la institución. Las materias son agricultura, ambiente, comercio, turismo, economía, salud, educación, trabajo, mujer, desarrollo social, transporte, comunicaciones, saneamiento, producción, energía, minas, justicia, defensa, interior, etc., y dan lugar a sistemas como, el sistema integral de



salud, el sistema educativo, las cadenas productivas, el sistema de agua y alcantarillado, sistemas productivos, sistema vial, sistema de riego, sistema energético, sistema judicial, etc. (Bastillas: 24)

Lo expuesto permite establecer que las funciones sustantivas son indisolublemente relacionadas con las instituciones del Estado, dándole significado a su función porque permiten el cumplimiento de los mandatos constitucionales establecidos para el ente público, tales como garantizar la seguridad, la educación, la salud y el desarrollo social.

Mientras que las funciones administrativas se refieren a la gestión de los recursos financieros, humanos y tecnológicos que sirven de apoyo para la realización efectiva de las funciones sustantivas a partir de utilizar de manera eficiente y eficaz esos recursos, teniendo como objetivo el cumplimiento de las tareas esenciales del Estado, por lo que realiza actividades tales como la planificación, la gestión del recurso humano, asesoría jurídica, asesoría técnica y gestión financiera, entre otras.

Es precisamente la interacción entre los elementos administrativos y funcionales lo que se materializa en administración o gestión pública, la cual parte de una autoridad a nivel nacional, quien dicta las normas y procedimientos para que cada dependencia estatal coordine sus operaciones técnicas de su jurisdicción y competencia administrativa. Estas actividades son posibles a partir de la existencia de funcionarios y empleados públicos, quienes son servidores estatales para el cumplimiento de las funciones y tareas gubernamentales, quienes deben responder por el cumplimiento de las políticas públicas en función del bien común.

## **2.1. Elementos de la administración pública**

Para una mejor comprensión de las características de la gestión pública como administración estatal, se entiende que la misma consta de un factor estático y uno dinámico, donde el primero se refiere a la estructura formal establecida por la Constitución Política de la República de Guatemala y desarrollada por la ley de la materia.

En el caso de lo dinámico, este se orienta hacia la actividad diaria del sector estatal, orientada al cumplimiento de las tareas y actividades necesarias para darle cumplimiento a las disposiciones legales, así como a las políticas y planes de trabajo, con lo cual se alcanzan las metas estatales orientadas a servirle a la comunidad.

En el aspecto estático, la estructura administrativa del Estado se distribuye en los tres poderes tradicionales: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes, tales como la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral.

Sin embargo, cuando comúnmente se hace referencia a la misma se entiende que es todo lo relativo al Ejecutivo, pero en aras de la realidad se entiende que la misma se refiere a todas las instituciones estatales, tales como el Congreso de la República, el Organismo Judicial y los organismos ajenos a cualquiera de estos, puesto que lo estatal es mucho más amplio que el Organismo Ejecutivo, pues se incluye a todas las dependencias que reciben recursos del Estado y que han sido creados a través de una ley o acuerdo para su funcionamiento.

En esencia, la administración o gestión pública se refiere a la serie de actos y acciones orientados hacia una finalidad específica, que permitan materializar los fines estatales, los cuales son complejos y múltiples, por lo que para conseguirlos es necesario tener una complejidad de órganos encargados de realizar las tareas administrativas a partir de una coordinación jerarquizada.

Es por eso que las dependencias públicas para cumplir con sus fines y responsabilidades se materializan en la existencia de los servicios públicos, quienes toman las decisiones y la ejecución de acciones a partir de una adecuada combinación de las funciones administrativas y sustantivas, actuando ordenadamente para que sus resultados sean efectivos.

Es por eso que el ciclo administrativo comprende las fases de planeamiento, organización, ejecución y control, llevando para ello un orden lógico, donde cada etapa implica el agotamiento de todos sus aspectos o elementos, antes de pasar a la siguiente, porque si no se realizan con ese orden, la subsiguiente etapa no cuenta con todos los elementos necesarios para su realización, conllevando con ello a la pérdida de tiempo y recursos, siendo negativo el resultado final de la gestión pública.

## **2.2. Los servidores públicos**

Toda la administración pública para su existencia real se materializa en funcionarios y empleados públicos, quienes asumen las atribuciones de acuerdo al cargo que ocupa en el marco del mandato que le asigna la ley de la materia, en donde el primero asume el papel de

decisor, mientras que el segundo es el ejecutante de las decisiones de aquél, por lo que debe actuar coordinadamente de acuerdo al nivel que le asigne la jerarquía administrativa. Es por eso que los funcionarios, especialmente los de más alto rango, como tomadores de decisiones, asumen la responsabilidad de definir políticas y acciones que permitan resolver problemas que afectan a la comunidad en los diferentes ámbitos de su responsabilidad, las mismas son llevadas a cabo ya sea de manera colectiva como en un concejo de ministros, concejos municipales o bien individualmente, tal el caso de un ministro en su despacho, sin que puedan dejar de adoptar decisiones puesto que no puede detenerse la gestión pública.

Para establecer criterios técnico-administrativo en la eficiencia del cumplimiento de las funciones estatales, la existencia de servidores públicos y su relación con el Estado, se establece a partir de la Ley de Servicio Civil, la cual es de carácter obligatorio a nivel de todas las dependencias públicas, salvo cuando una institución estatal tenga una ley de servicio civil propia, la cual no debe contradecir a la ley general y ninguna de las dos a la Constitución Política, porque si lo hacen serán declaradas nulas por ser inconstitucionales.

Es así que todo lo relacionado con el servicio civil, en donde las personas llevan a cabo un procedimiento establecido en la ley para ingresar como empleados públicos, está a cargo de la Oficina Nacional de Servicio Civil, salvo los casos que la misma ley establece acerca de los funcionarios públicos que son electos popularmente y de aquellos quienes tienen el carácter de servicio exento tal como los ministros y viceministros, secretarios y subsecretarios de Estado o bien los que son nombrados como asesores porque se les considera un servicio sin oposición, no generando una relación de trabajo permanente sino temporal.

### **2.3. Políticas públicas**

Una política pública se refiere a la definición de objetivos, metas y acciones que el Estado a través del Organismo Ejecutivo lleva a cabo para alcanzar sus fines y lograr el bien común, por lo que en cada área o función esencial como seguridad, salud, educación y otras, se elabora una política pública específica, que sumada a las propias de cada finalidad estatal se denominan políticas públicas, por lo que comprender a las mismas implica entender la realización concreta de decisiones orientadas a incidir en áreas específicas pero que son parte de un todo ordenado que en su conjunto pretenden alcanzar el bien común.

Las políticas públicas revelan la evolución en las relaciones Estado/sociedad en dos sentidos, en primer lugar por las nuevas temáticas que son incorporadas a la esfera de acción del gobierno o a la inversa las funciones que tradicionalmente habían sido consideradas como propias de los gobiernos y que ahora son transferidas a ciertos actores privados; en segundo lugar, por las nuevas formas en que las temáticas tradicionales o novedosas son tratadas por los gobiernos. Actualmente ha alcanzado cierto consenso la idea de que gobernar no implica siempre intervenir directamente y con ello, se abre espacio para formas de colaboración entre los gobiernos y actores societales o transnacionales. (Jiménez: 2008: 54)

Aun con todo, las políticas públicas son motivo de un amplio debate sobre los beneficios o perjuicios que las mismas conllevan, puesto que aunque a partir de la existencia de gobiernos democráticos, las mismas se elaboran en nombre del pueblo de Guatemala, la interpretación

sobre la orientación específica que tienen las políticas públicas difiere puesto que cada gobierno hace énfasis en aspectos propios de la identidad ideológica o política que sustentan los gobernantes, debido a que las mismas se encuentran en el ámbito de los procesos políticos, en los cuales puede haber consenso sobre la priorización de sector o sectores para establecer las políticas públicas, no lo hay, necesariamente, en los cursos de acción o formas en que se plantea su resolución ni en el orden de prioridad, la cantidad de recursos estatales asignadas para su ejecución, menos en la evaluación de los resultados que la implementación de la misma ha tenido. Así por ejemplo, en Guatemala los dos últimos gobiernos que administraron al Organismo Ejecutivo establecieron como una prioridad de política pública la lucha contra la pobreza, pero cada uno estableció diferentes mecanismos y prioridades para llevarla a cabo, siendo coincidente la opinión de los analistas que ninguno logró realizar cambios sustanciales en las condiciones existentes en la población, por lo que la ejecución de la lucha contra la pobreza como política pública no fue eficiente, aun cuando los exfuncionarios del gobierno del Presidente Álvaro Colom Caballeros y él mismo, continúen diciendo que su política en contra de la pobreza ha sido la más exitosa de todos los gobiernos existentes desde la apertura democrática, al extremo que en la campaña electoral recién pasada en el año 2015 fue la bandera de lucha del partido que llevó como Presidente a Álvaro Colom.

Es de tener en cuenta que una política pública, sea al sector hacia el cual se dirige, se constituye por un conjunto de medidas específicas lo cual es su expresión visible; es decir, objetivos, planes y medidas, así como diversos medios tales como presupuesto específico, dependencias encargadas de la dirección y coordinación de las mismas, estándares a cumplir, formas de evaluar y períodos detallados para su implementación.

Es de comprender que las políticas públicas, como acciones del Estado, son una expresión materializada de su autoridad orientada a la modificación de un entorno o a la preservación del mismo si este se considera de grado óptimo, tal el caso, por ejemplo, de la política educativa, la cual define los criterios estatales de obligada observación por los entes públicos y por las instituciones privadas, salvo las excepciones que la misma política establezca; aunque también puede darse un nivel mayor de coerción estatal, tal el caso de la política de defensa o seguridad ciudadana, donde deben evitarse las excepciones.

Desde que se ha estado implementado las estrategias de democratización de las políticas públicas, se ha promovido la participación de actores privados en la definición de las mismas, lo cual únicamente ha evidenciado lo que ha sido una práctica estatal, puesto que detrás de la definición de las mismas, especialmente las de carácter económico y tributario, han sido consensuadas con los actores civiles con preeminencia en el ámbito social, sino es que los mismos resultan imponiendo sus intereses en la elaboración de las mismas, de ahí que se debe considerar que el Estado, especialmente el Organismo Ejecutivo no es un ente autónomo, sino que siempre está en relación de dependencia de los actores, sean nacionales o internacionales, en la definición y priorización de las políticas públicas.





## CAPÍTULO III

### 3. Financiamiento de la administración pública

Para que la administración o gestión pública funcione requiere recursos económicos los cuales obtiene a través de impuestos, préstamos, donaciones, cobro de servicios y bonos del tesoro entre otros, puesto que el Estado no genera sus propios ingresos, especialmente desde finales de la década de 1980 cuando a partir de los cambios mundiales conocidos como neoliberalismo, las pocas empresas estatales que existían fueron privatizadas a partir que las mismas monopólicas, adolecían de ineficiencia y eran fuente de corrupción; aunque es de mencionar que en la práctica lo que sucedió es que el traslado del monopolio público al privado, siendo afecta la población en general, pero en esencia, desde esa época no existen empresas estatales que generen fuentes de ingresos propios para el Estado.

Para llevar un control de los ingresos y egresos del gasto público existe el presupuesto de ingresos, el cual establece los criterios técnicos para llevar a cabo el control de los recursos que obtiene el Ministerio de Finanzas a través de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- y establecer los egresos que realizan todas las dependencias estatales, así como los procedimientos para asignar los rubros en cada dependencia y las transferencias presupuestarias de una dependencia estatal a otra.

Desde un punto de vista técnico, el presupuesto público, además de ser orientado por criterios de eficiencia, también se rige por jerarquizar prioridades a partir de las necesidades sociales,

por eso es que muchos analistas establecen que para determinar la orientación política de un gobierno basta con revisar la asignación presupuestaria, puesto que en la misma se puede determinar si tiene en sentido social, prioriza el apoyo al sector empresarial o a la seguridad como fin en sí mismo.

En los países democráticos, tanto los impuestos como los gastos públicos son decididos por los representantes elegidos por los ciudadanos y reflejan las valoraciones sociales y la cultura de los mismos. El presupuesto es un documento ex ante, es decir, se elabora antes de que las cosas sucedan. Por lo tanto, está en el ámbito de las proyecciones económicas; allí se anticipan las políticas fiscales que el gobierno espera realizar durante un ejercicio. Metodológicamente, existe una diferencia sustancial a la hora de reflejar las cifras previstas; así, mientras que los gastos se fijan, los ingresos se estiman. La política presupuestaria tiene como funciones el desarrollo y el uso de los ingresos y gastos estatales para la consecución de determinados objetivos. Entre estos objetivos cuentan: el objetivo fiscal, es decir, la transferencia de los ingresos requeridos para financiar las funciones del Estado; el objetivo de la asignación eficiente, es decir, la corrección de la estructura de producción resultante del mercado; y el objetivo redistributivo, es decir, la modificación de la distribución del ingreso y los activos. (Paz: 2009: 12)

Esto implica que la postura teórica explícita para el presupuesto se orienta a lograr el máximo de bienestar social a través de la provisión de bienes y servicios públicos y minimizar el costo

para obtenerlos y distribuirlos, lo que significa utilizar los mecanismos de recaudación de ingresos menos distorsionadores posibles.

La práctica técnica y real de un presupuesto es que el gobierno a través del Ministerio de Finanzas Públicas, establezca los montos totales de gastos y estimen los ingresos, puesto que los primeros existen independiente de obtenerse los segundos, por lo que se trata de obtener recursos para disponer de flujo de efectivo para pagar las erogaciones que necesariamente deben hacerse.

Por eso es que cuando las proyecciones de ingresos no se logran, se tiende a establecer una reducción de los gastos, la mayoría de veces de los rubros sociales, salvo que la política estatal se oriente a mantener los mismos, entonces, buscará maneras alterativas de obtener los ingresos que no se lograron recaudar, la mayoría de veces a través de préstamos o la venta de bonos del tesoro, que implican siempre aumentar la deuda pública interna y externa que mantiene el país.

### **3.1. Fuentes de ingresos del Estado**

El Estado es una entidad administrativa que puede obtener ingresos de varias clases, siendo las más comunes los impuestos, en cuanto que estos constituyen la principal fuente de financiamiento de los gastos públicos, de modo que por su importancia dentro del conjunto de ingresos públicos y por la homogeneidad de sus normas, el tema de los tributos ha tenido un tratamiento mucho mayor que otras figuras financieras.

Los ingresos financieros del Estado son todos los recursos que la administración pública capta de la actividad económica tanto del país a nivel general como de otros países, por lo que aquí se incluyen los impuestos directos e indirectos, las donaciones, las regalías, las rentas por uso de los bienes públicos y los préstamos nacionales e internacionales que reciben los gobiernos a través de negociaciones con bancos y organismos internacionales a la cual se le denomina deuda soberana.

Las donaciones pueden ser de origen nacional o extranjero, pero su característica es que las mismas son aportes que realizan personas individuales o jurídicas a favor del Estado o cualquier otro ente público como la Universidad de San Carlos de Guatemala, normalmente las mismas tienen como finalidad que los recursos entregados, comúnmente sin ningún costo, sean utilizados para determinados fines, los cuales debe acatar la institución pública receptora de esos recursos.

Las rentas estatales se obtienen por el alquiler de bienes de propiedad pública, tales como los salones municipales para eventos privados o edificios de los cuales el Estado es el propietario y por su uso por parte de particulares recibe un alquiler, aunque el mismo no refleje precios de mercado, pero de igual manera implica un ingreso para las arcas de la nación en general o bien de una dependencia específica.

Asimismo, pueden darse ingresos temporales como los que sucedieron cuando el gobierno vendió la empresa guatemalteca de comunicaciones -GUATEL- o bien por la venta de bonos del tesoro en los mercados bursátiles, tanto nacionales como extranjeros, en donde el sector

privado, en calidad de inversionistas compra estos títulos valores como una forma de apalancamiento financiero para obtener beneficios económicos a largo plazo.

También se generan ingresos por endeudamiento público, que además del obtenido en los mercados, puede darse que el Estado acuda a una institución bancaria nacional o internacional u organismo mundial, para requerir un préstamo para una actividad específica, tal el caso de un préstamo para la ampliación de una carretera o la construcción de un viaducto o paso a desnivel como se le denomina en Guatemala.

Asimismo, están los ingresos que se generan por la capacidad coactiva del Estado, lo cual sucede con los impuestos, las tasas, la contribución por mejoras y las multas, las cuales aunque la persona individual o jurídica no las quiera pagar, la administración pública tiene los mecanismos legales para obligarlos a cumplir con sus cargas tributarias, lo que incluye la acción judicial que puede llevar a un proceso penal, si la negativa a cumplir con las cargas tributarias va acompañada de un delito; aunque en la mayoría de casos, aunque estas exacciones sean impositivas, la ciudadanía tiende a cumplir con su obligación tributaria de manera pacífica, con lo cual se evita conflictos legales con la autoridad tributaria que puede terminar con un juicio de cuentas o peor aún un proceso penal como este año 2016 ocurrió con un hotel de marca internacional que terminó pagando más de 300 millones de quetzales en calidad de impuestos evadidos, intereses y mora para dar por finalizado un proceso penal por evasión fiscal que la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- y el Ministerio Público le habían entablado en los tribunales de justicia penal en Guatemala; situación similar ocurrió con Aceros de Guatemala y Multiperfiles, entre otros.

Se distinguen tres grandes categorías dentro de la totalidad de los ingresos públicos, siendo estos los del poder penal estatal, que son aquellos recursos que obtiene el Estado debido a su capacidad sancionadora de las conductas individuales, estando en consecuencia constituidos por una heterogénea variedad de modalidades con denominaciones tales como multas, recargos, apremios y otros. (Sainz de Bujanda: 1977: 19)

Asimismo, se encuentran: Los denominados ingresos de dominio eminente; que son los que proceden de la facultad inherente a la soberanía del Estado por la que éste detenta un derecho prevaleciente sobre el de propiedad privada y sobre el libre uso particular de esta, otorgándole por lo tanto la posibilidad (limitada) de ejercer el dominio efectivo sobre todo el territorio de la nación y lo que en él hay; lo que incluye, además del establecimiento de todo tipo de gravámenes, a la capacidad de expropiación. (Sainz de Bujanda: 21)

En este último grupo se encuentran ingresos provenientes de permisos, licencias, cánones, pago de derechos, aranceles y otros que no son propiamente impuestos, pero que si deben ser pagados porque los mismos han sido establecidos para que las dependencias públicas que los cobran se resarzan de parte o todos los gastos que ocasiona prestar el servicio por el cual cobran, así como para tener ingresos privativos para mejorar su sistema administrativo.

Como se puede apreciar, los recursos a los cuales puede acceder el Estado para financiar su política fiscal y garantizar su funcionamiento son variados, por lo que se trata de

administrarlos eficiente y eficazmente para que los mismos contribuyan con la implementación de programas y proyectos de orientación social, así como en la construcción o mantenimiento de estructura.

Los tributos pueden definirse como el conjunto de prestaciones coactivas obtenidas por el Estado en las que, por encima de cualquier otra, prevalece la finalidad de contribuir a la financiación de las actividades públicas, de ahí que los Ingresos de Poder Fiscal o tributos, tienen como modalidad más importante al impuesto. (Rodríguez: 1976: 39)

El tributo puede ser definido como una prestación pecuniaria establecida coactivamente por el Estado u otro ente público, con poder o potestad para ello, con la finalidad de cubrir los gastos públicos. El tributo ha de tener por objeto una prestación pecuniaria porque los ingresos públicos son siempre dinerarios, han de adoptar la forma de recursos monetarios de modo que no constituyen ingresos públicos las prestaciones en especie, de las que también pueden ser acreedores los entes públicos. Es, además, una prestación coactiva en cuanto que viene impuesta por la ley prescindiendo de la voluntad del obligado, basta con que se realice el supuesto de hecho de la norma, el llamado hecho imponible, para que surja la obligación tributaria. (Carrasco: 1988: 19)

Esto significa que tributos o impuestos son recursos que los sujetos pasivos otorgan al sector público para financiar el gasto público; sin embargo, dentro de esta transferencia no se especifica que los recursos regresarán al sujeto en la forma de servicios públicos u otra forma. Esto es así porque los recursos obtenidos por el sector público sirven para muchos fines,

siendo uno de los más importantes, para el caso de Guatemala, la redistribución del ingreso a través de diversas vías como por ejemplo a través de los programas de desarrollo social, independientemente que los mismos sean de carácter populista.

La repercusión de los tributos o impuestos se puede dividir en tres partes: percusión, traslación e incidencia, en donde la primera se orienta a la obligación legal del sujeto pasivo de pagar el impuesto; la segunda, al hecho de pasar el impuesto a otras personas, y la tercera está referida a la persona que tiene que pagar realmente el impuesto, no importa que ésta no tenga la obligación legal de hacerlo. De esto se desprende que la repercusión es una lucha entre el sujeto que legalmente tiene que pagar el impuesto y terceros; en donde el sujeto trata de trasladar el impuesto y la persona tercera tratará de restringir el consumo de dicho artículo para evitar de esta forma cargar con el impuesto.

Pero además hay que considerar otros aspectos. En primer lugar, la repercusión se puede dar o no, esto depende del tipo de impuesto que se aplique. Por ejemplo, un impuesto sobre las utilidades de las empresas, en este caso no es posible que se presente la repercusión, sin embargo, sucede lo contrario en el impuesto sobre el valor agregado.

Hay que considerar también si el impuesto es liviano o es pesado. En el primer caso es preferible que lo pague el sujeto sobre el que legalmente recae, ya que de esta forma se verán reducidas sus utilidades pero al menos no se verá afectada la demanda del bien ya que ésta puede disminuir por un aumento en el precio, provocando mayores pérdidas que las provocadas por el pago del impuesto, tal es el caso de un impuesto a la distribución de



utilidades que se enmarca dentro del denominado impuesto sobre la renta. En el segundo caso, el sujeto preferirá repercutir el impuesto, ya que si se atreviera a pagarlo él mismo resultaría incosteable para el negocio debido a que el impuesto absorbería las posibles utilidades, tal como sucede con el impuesto al valor agregado o IVA.

Por otra parte, se debe considerar también la influencia de la elasticidad de la demanda sobre la repercusión. En este caso se puede ver cómo, por ejemplo, los productos de primera necesidad y los productos de gran lujo tienen siempre más o menos la misma demanda, los primeros por que no se puede prescindir de ellos, los segundos por que los individuos que los quieren están en condiciones de pagar cualquier precio por ellos. En estas condiciones es muy sencillo repercutir el impuesto, dado que de cualquier forma la demanda no variará.

Para que los impuestos funcionen adecuadamente y logren cumplir con sus objetivos es necesario que cumplan con una serie de características de diversa índole como pueden ser: económicas, políticas, sociales, morales y jurídicas. De tal forma para que se logren cumplir estos principios es necesario establecer dos elementos básicos: por una parte, el marco normativo, el cual establece las reglas bajo las que se rigen las figuras tributarias, y por la otra, se encuentran las técnicas fiscales que tienen como cometido mejorar la recaudación y hacerla más equitativa.

En otras palabras, si se lleva a cabo un acto, por ejemplo una compra-venta de un bien inmueble, aunque este contrato sea producto de la voluntad de las partes, no lo es en relación con los efectos tributarios, que conlleva pagar una suma de dinero en concepto de tributo por

haberse realizado el hecho imponible, puesto que el impuesto es una obligación que surge independientemente de la voluntad de las partes en el contrato, el cual el Estado cobrará de manera normal a partir que los contratantes paguen o lo hará coactivamente si no lo hacen, para lo cual cuenta con las leyes tributarias y los procedimientos legales para hacerlo. Por lo que, los contratantes buscarán medios o formas de hacer menos gravoso el impuesto.

Para identificar al tributo también se toma en cuenta su carácter contributivo; es decir, que tiene por finalidad la financiación de los gastos públicos. Es ésta, sin embargo, una nota discutida por dos razones: porque todos los ingresos públicos se destinan a la cobertura de los gastos públicos y porque existe una clase de tributos, los tributos con fines extrafiscales, que no pretenden tanto un fin recaudatorio cuanto conseguir ciertos objetivos sanitarios, comerciales, etc. Sin embargo, frente a estos argumentos, conviene señalar que es el dato del fin recaudatorio el que permite distinguir el tributo de otras prestaciones coactivas y que, aun cuando concurrir fines extrafiscales en determinado tributo, lo que caracteriza al tributo como es su finalidad contributiva. (Carrasco: 1988: 20)

Como se aprecia, los impuestos o tributos son requeridos sin que el Estado entregue una contraprestación directa a quienes lo pagan, sino que existen porque se considera que quienes realizan negocios que son afectos al pago de impuesto, evidencian tener la capacidad contributiva necesaria, para aportar al pago de los gastos del Estado, por lo que deben realizar el pago del impuesto que de acuerdo con la ley, especialmente lo relativo al valor agregado debiera estar incluido en el precio al público que se ofrece el bien o servicio.

En el caso municipal, existe lo que se denomina las tasas o arbitrios, los cuales son tributos cuya existencia es porque el municipio a través del Concejo Municipal ha establecido la realización de un bien o servicio que beneficien a las personas privadas, quienes salen beneficiadas de manera inmediata, lo cual se diferencia con las contribuciones por mejoras puesto que con estas no siempre existe una contraprestación de manera directa sino mediata como el incremento del valor de las viviendas porque se asfaltó una calle o se introdujo el alumbrado público en una zona donde antes no había, pues, aunque estos beneficios no suponen una contraprestación en sentido técnico, si existe la obligatoriedad del ciudadano de contribuir por las mejoras que se le han hecho a su entorno físico, que le aumenta la plusvalía a sus bienes inmuebles aunque sea por razones de embellecimiento urbano como la construcción de una plaza o un parque, puesto que también mejora el valor de los bienes.

Tanto los impuestos de observancia nacional como las tasas o arbitrios y las contribuciones por mejoras, siempre distorsionan la actividad económica, por lo que la imposición de los mismos debe ser medida y reducida al mínimo por parte de la política fiscal, puesto que de lo contrario los actores económicos y la población en general busca evadirlos.

En el caso de los impuestos, desde el punto de vista técnico, se les clasifica como directos e indirectos. De acuerdo al criterio administrativo los impuestos directos son aquellos que gravan al ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio y que afectan en forma directa al sujeto del impuesto, por lo tanto no es posible que se presente el fenómeno de la traslación.

De acuerdo al criterio de la repercusión, el legislador se propone alcanzar al verdadero contribuyente suprimiendo a todo tipo de intermediarios entre el pagador y el fisco. Un ejemplo de impuestos directos es el Impuesto Sobre la Renta, el cual puede clasificarse a su vez en personales y en reales, donde los primeros son aquellos que toman en consideración las condiciones de las personas que tienen el carácter de sujetos pasivos; mientras que los reales son aquellos que recaen sobre la cosa objeto del gravamen, sin tener en cuenta la situación de la persona que es dueña de ella, por eso también se les clasifica como tributos que gravan a la persona considerándola como un objeto y los que gravan a las cosas. Por otra parte, los impuestos indirectos son aquellos que recaen sobre los gastos de producción y consumo, por lo tanto su principal característica es que son trasladables hasta el consumidor final.

Los impuestos indirectos pueden ser de dos tipos: 1) Multifásicos, que gravan todas las etapas del proceso de compra-venta y 2) Monofásicos, los cuales gravan solamente una etapa del proceso. Éstos a su vez se subdividen en impuestos al valor total de las ventas y en impuestos al valor agregado. Asimismo, los impuestos indirectos se pueden clasificar también como impuestos sobre los actos e impuestos sobre el consumo. En el primer caso tenemos por ejemplo, los impuestos sobre la importación y la exportación, mientras que en el segundo, es el típico caso del impuesto al valor agregado. (Queralt: 1990: 78)

Al evaluar las fuentes de financiamiento del Estado, se encuentra, entonces, que las mismas son variadas, por lo que la recepción y administración de los ingresos financieros estatales implica una tarea estratégica para los servidores públicos que laboran en la Superintendencia

de Administración Tributaria –SAT-, puesto que no sólo se trata de captarlos, sino de hacerlo de la manera más eficiente y eficaz, con prontitud y pertinencia. Ya no se diga la obligación política de los tomadores de decisiones y de los contralores de cuentas para que los recursos públicos sean debidamente canalizados a las arcas nacionales. Es por eso que se entiende la prioridad que la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala –CICIG-, el Ministerio Público y los actores políticos y sociales le han otorgado en el año 2016 a la reestructuración de la SAT, para blindarla contra la corrupción.

### **3.2. El gasto público**

Cabe destacar que cuando el sector público realiza una compra de bienes y servicios, hace una demanda directa sobre la capacidad productiva de la nación, pero también realiza gastos de transferencias, esto es, pagos por los cuales quienes lo reciben no dan en contraprestación ningún bien o servicio. Ejemplos típicos son: gastos de seguridad social, subsidios de vejez y desempleo o las ayudas familiares según el número de hijos. Los pagos de transferencias no representan una demanda directa por parte del sector público sobre la capacidad productiva de la nación, sin embargo, si lo hace de manera indirecta, porque al erogar recursos públicos hacia estas obligaciones socio-políticas, permite que fluya dinero hacia los sectores beneficiados, quienes resultan gastándolo en bienes y servicios, por lo que también, indirectamente, el ente público inciden en el sector productivo del país.

A nivel propiamente estatal, el gasto público en bienes y servicios, abarca los gastos que efectúan el gobierno nacional, que incluye la administración central, los organismos

descentralizados, autónomos y semiautónomos, así como los gobiernos municipales, quienes en su conjunto son una fuente permanente de beneficio para el sector productivo, convirtiéndose en un permanente motor de la economía.

### **3.2.1. Clasificación del gasto público**

Si bien la clasificación de los gastos es una convención generalmente aceptada, existen algunas diferencias puntuales entre los diferentes países. Con la intención de guardar una coherencia metodológica, los especialistas en el tema fiscal (Lagares: 1995 y Paz: 2009), establecen una clasificación del gasto público en cinco finalidades, siendo las mismas las siguientes: administración gubernamental, servicios de defensa y seguridad, servicios sociales, servicios económicos y servicios de la deuda pública; cada una de las cuales tiene sus funciones y programas específicos,

La administración gubernamental se refiere a todas las acciones que realiza el Estado destinadas a la administración del gobierno; los servicios de defensa y seguridad comprenden las acciones correspondientes a la defensa nacional contra amenazas externas y al mantenimiento del orden público; los servicios sociales comprenden las áreas de salud, educación, trabajo, asistencia y promoción social, así como los fondos destinados al pago de jubilaciones y pensiones; los servicios económicos incluyen las acciones destinadas a la formulación de políticas que faciliten la producción de bienes y servicios necesarios para el desarrollo económico; y, los servicios de la deuda pública abarcan los fondos destinados al pago de préstamos y empréstitos contraídos por la Nación.

A partir de los rubros que cubre, el gasto público tiene un efecto macroeconómico, puesto que los recursos estatales desembolsados para la adquisición de bienes impactan de forma directa sobre la demanda agregada de la economía; aunque el mismo también puede orientarse hacia la oferta, por ejemplo cuando se trata de gastos para la educación o asignaciones de recursos para el fomento de la investigación, en donde las erogaciones las realiza el Estado para financiar el ofrecimiento de actividades que son necesarias para el país, por lo que su incidencia está en gastar para garantizar que la población tenga acceso a esa oferta.

En comparación a los ingresos, los gastos públicos se consideran como un instrumento más eficaz y flexible para el combate a la pobreza y la realización de objetivos sociales. Entre los instrumentos más importantes, se tiene, sobre todo, los programas públicos de creación de empleo, subvenciones, transferencia de bienes y servicios públicos, aseguramiento del abastecimiento de alimentos y prestaciones directas en efectivo, lo cual se ha implementado en Guatemala como los programas sociales de bolsa solidaria y bolsa segura y que en el gobierno de la administración que comenzó a funcionar en enero de 2016, se está haciendo referencia a que se denominarán transferencias virtuales, donde a través de un programa de uso de tarjetas de débito la población beneficiada podrá adquirir bienes de consumo necesario para suplir sus necesidades básicas.

### **3.3. El resultado fiscal y su financiamiento**

El financiamiento del Estado puede realizarse por medio de los impuestos o de endeudamiento, o la venta de activos. De acuerdo a cómo el gobierno se financie, puede tener

efectos importantes sobre la distribución del ingreso y la riqueza o la eficiencia de los mercados. De la relación entre los ingresos y los egresos públicos se pueden definir tres situaciones básicas. Si los egresos son iguales a los ingresos públicos, el fisco se halla en una situación de equilibrio fiscal. Si los ingresos son superiores a los egresos, se da un superávit fiscal; y, si se produce lo inverso, se da la situación de déficit fiscal.

El déficit o superávit fiscal, de acuerdo a la manera convencional de definirlo, mide la diferencia entre los egresos totales del gobierno, incluido el pago de intereses pero excluidos los pagos de amortización sobre el saldo de la deuda pública y los ingresos totales, incluidos los ingresos no impositivos y las donaciones pero excluidos los préstamos.

El déficit o superávit primario es la diferencia entre dichos ingresos y egresos, pero sin tomar en cuenta los egresos por pago de intereses de la deuda. La acumulación del déficit es igual a la deuda pública, salvo que se vendan activos, lo que implica una transferencia de la carga impositiva hacia el futuro.

Los Estados pueden, como otras entidades individuales o jurídicas, tomar crédito, emitir títulos de deuda o realizar inversiones financieras. La deuda pública es dinero adeudado por cualquier nivel del Estado, ya sea municipal o nacional, en donde los gobiernos generalmente se endeudan colocando títulos, como los bonos del gobierno. El sector público compite en los mercados de crédito con la demanda privada de créditos.



Uno de los mecanismos de financiación es la emisión monetaria o señoriaje. Salvo en situaciones excepcionales, por ejemplo ante la presencia de una recesión deflacionaria importante, se ha comprobado que la emisión monetaria para financiar el déficit fiscal es una causa grave de inflación. (Gómez: 1967: 16)

La deuda, bien administrada, provee una herramienta para hacer más suave la presión tributaria en forma inter-temporal. Sin embargo, el déficit y la acumulación de deuda pueden limitar las opciones de un gobierno que las recibe de administraciones previas. Asimismo, existen objetivos no-fiscales como el objetivo de estabilidad y crecimiento, en el que los recursos son destinados a actuar en forma anticíclica posibilitando gastar más en períodos recesivos y pagar en los períodos expansivos.

El objetivo de la distribución intergeneracional de las cargas implica que los gastos de inversión del Estado (por ejemplo infraestructura) cuya utilización por parte de los ciudadanos se extiende por un período largo, deberían ser financiados con créditos. De esta manera, las generaciones futuras, beneficiarias de los gastos de inversión del presente, asumen la carga con sus impuestos futuros. Asimismo, el endeudamiento público puede tener un objetivo político, en la medida en que estos ingresos son menos percibidos por los ciudadanos que un aumento de los impuestos y no generan tanta resistencia en la población. (Guzmán: 2009: 19)

Este tipo de políticas aumenta la probabilidad de reelección de los políticos, pero su carácter cortoplacista descuida el problema de los pagos futuros de intereses y amortización y la

restricción del margen de maniobra estatal a largo plazo cuando la mayor parte de los impuestos recaudados deba ser destinada al servicio y la amortización de la deuda.

Si los gobiernos no llevan una adecuada política de endeudamiento, el monto de la deuda sube hasta un nivel en el cual el ajuste fiscal se vuelve inevitable. Por ello, el endeudamiento público debe estar sometido a normas legales que fijen límites al endeudamiento.

La deuda pública se puede caracterizar como directa o indirecta y externa o interna. La deuda directa es la deuda asumida por la administración central en la calidad de deudor principal. La deuda indirecta es la asumida por cualquier persona física o jurídica, privada o pública, pero con aval, finanzas o garantía de la administración central.

La deuda externa es la deuda contraída con otro Estado u organización internacional o cualquier persona física o jurídica sin residencia o domicilio en un país determinado y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. A diferencia de la deuda interna, que es la deuda contraída con toda persona física o jurídica residente o domiciliada en el país y cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio.

### **3.4. Política fiscal**

Cuando se hace referencia a la política fiscal, significa que se está hablando de la manera en que el Estado define la priorización de los gastos que realiza y la manera en que buscará obtener recursos financieros para hacerle frente a sus erogaciones; en la misma también se

incluye temas vinculados con estas dos situaciones, tales como el déficit o el superávit en sus cuentas nacionales, la manera en que resolverá el pago del saldo negativo al incurrir en sus gastos, la administración de sus recursos financieros y la forma de auditar los mismos, tanto el control estatal como lo relativo a la transparencia de la gestión de los recursos públicos.

Se puede hablar también que la política fiscal es una parte de la política económica que se orienta hacia el presupuesto del Estado, la cual contribuye a que se lleve a cabo un monitoreo del mismo con lo cual aporta a la estabilidad de la economía del país, puesto que se orienta a evitar la inflación y sus consecuencias negativas como el desempleo, que se generarían si no se diera el uso ordenado de los ingresos financieros públicos.

De acuerdo a la teoría financiera, la tendencia de los estados es implementar una política fiscal expansiva o una restrictiva, lo cual va ser determinado por la orientación teórica o ideológica que tengan los formuladores de la misma, puesto que va a depender de la concepción sobre la manera en que el Estado contribuye al desarrollo de un país, a partir de asumir un papel central en la promoción del mismo o ser un agente subsidiario o de apoyo para la empresa privada, a quien se le considera como la idónea para fortalecer la economía. En el caso de los que se orientan hacia una política fiscal expansiva, plantean que se debe priorizar el gasto público aun cuando esté por encima de los ingresos fiscales; es decir, la existencia de un déficit en las finanzas estatales no es un problema sino que un medio para alcanzar los fines estatales. (De la Garza: 1992: 31)

Los argumentos utilizados por esta escuela expansiva, parten de la idea que se debe incrementar la cantidad del gasto público, como una forma de estimular el empleo y los ingresos de la población, lo que a su vez permite generar o ampliar la demanda, con la finalidad de reactivar la oferta, porque de esa manera, repercute en la creación de más empleo, que a su vez vuelve a incidir en más demanda y esta permite mayor oferta, todo lo cual mejora los ingresos fiscales, favoreciendo este ciclo virtuoso la reactivación de la economía.

De igual manera, esta postura expansiva, plantea que otra opción en la misma línea virtuosa es la reducción de los impuestos para aumentar la renta de que disponen las personas, las cuales al tener un ingreso extra tienden a generar más demandas de bienes, con lo cual, estimula a las empresas favorecidas con las compras a realizar más inversión para satisfacer la demanda de productos requeridos por los consumidores.

Se considera desde esta perspectiva que con esto se evita que se generen déficits fiscales inmanejables, pero se logra activar el proceso productivo en el país, siendo lo más importante para los gobiernos, porque de esa manera mejoran las condiciones de vida de la población, con lo cual se promueven acciones orientadas a activar o reactivar los ingresos de los individuos, la inversión privada, la generación de empleos y el crecimiento económico, para mejorar las condiciones económicas de la población.

En el caso de la concepción de política fiscal restrictiva, ésta se orienta a reducir los gastos del Estado para lograr un superávit financiero, a través de lograr que los ingresos públicos sean mayores que los gastos, lo cual se logra a partir de la reducción del gasto,

especialmente el que se orienta hacia políticas sociales, subiendo el porcentaje de los impuestos para que la población tenga menos ingresos y se reduzca la demanda, pues el Estado no gasta los ingresos extras que obtiene al incrementar el monto porcentual de los impuestos, ya que su objetivo es contraer la actividad económica, especialmente cuando la misma tiene un constante proceso de crecimiento, por lo que la autoridad fiscal pretende reducir esa expansión y así evitar los efectos negativos de esa dinámica de crecimiento. (De la Garza: 1992: 33)

En este caso, se busca disminuir la incidencia directa del Estado en la economía, para reducir la influencia de su gasto en la actividad productiva para contraer la demanda de bienes y servicios y promover una relentización económica.

Es de tener en cuenta que ningún país implementa en su integralidad ninguna postura teórica de política fiscal, así como tampoco aplica las medidas establecidas por la teoría como receta, sino que responde a criterios de condiciones coyunturales políticas, sociales y económicas, las cuales son determinadas por las condiciones propias que enfrenta cada país en un período específico, especialmente si la propuesta de política fiscal se realiza ante un momento electoral o de crisis financiera, puesto que luego de los ofrecimientos la realidad puede obligarlos a cambiar muchos de los ofrecimientos realizados.

Por eso es que cuando un gobierno adopta una política fiscal expansionista, uno de los efectos seguros es la generación de déficits fiscales, lo cual lo obliga a buscar maneras de obtener recursos a través de otros medios para cumplir con el pago de sus erogaciones, siendo una de

las medidas más recurrentes promover un endeudamiento estatal con los agentes financieros nacionales e internacionales, puesto que desde hace años, a partir de los procesos de contracción de los déficits públicos, los gobiernos ya no recurren a buscar al banco central del Estado para que sea su propio agente financiero, para que emita más dinero, porque cuando lo hacían era de manera desmedidamente con lo cual provocaron inflación y cuando fue demasiada la emisión de billetes sin ningún respaldo en la actividad económica llegaron a ocasionar hiperinflación, por lo que las medidas de ajuste en la década de 1980, obligó a los estados a ya no recurrir a que el banco central emitiera dinero sin respaldo.

En el caso de Guatemala, el Estado únicamente puede endeudarse con el sector privado, puesto que desde el año de 1993, se reformó la Constitución Política, en donde se prohíbe que la banca central otorgue financiamiento directo o indirecto, garantía o aval al Estado, a sus entidades descentralizadas o autónomas ni a las entidades privadas no bancarias, por lo que únicamente puede obtener más recursos a través de la venta de bonos del tesoro o por endeudamiento con los bancos privados nacionales o con bancos y organismos internacionales, lo cual limita el margen de maniobra estatal en la búsqueda de opciones financieras.

Por eso es que los gobiernos pueden promover el crecimiento de la demanda si la generación de empleo o la actividad productiva está por debajo de lo que se considera básico para un adecuado crecimiento económico; o bien contraer la misma cuando el crecimiento de esas variables empuja el nivel de precios hacia el alza, por lo que se orientará las acciones de

política económica hacia el alza o hacia la baja de la demanda de acuerdo a la oscilación económica.

La política fiscal es una herramienta que los estrategas económicos del gobierno utilizan para la recaudación de ingresos y el gasto, porque la misma tiene un papel relevante en la actividad y el modelo económico, por lo que no se trata simplemente de obtener ingresos y ver como se gastan, sino en darle un uso en la promoción o relentización del crecimiento y en la distribución de la riqueza social, de ahí que las acciones impulsadas para orientar la obtención de recursos públicos y la manera en que estos son mejorados o gastados tienen relación directa con los ingresos de sectores específicos de la sociedad, por lo que el gasto estatal no es solo pagar adquisiciones sino que se orienta al cumplimiento de los fines constitucionales del mismo y la implementación de políticas públicas de acuerdo a esos fines y a la orientación política del gobierno, quien priorizará determinadas funciones estatales. De ahí que se comprenda que un gobierno puede orientar la priorización del gasto en un área como infraestructura, porque busca generar empleo que permita la expansión económica a corto o mediano plazo, dado el papel clave del empleo como medio de distribución de riqueza y fuente de demanda de bienes y servicios, que al aumentar facilita la activación de los demás sectores productivos y el empleo en ellos. (De la Garza: 1992: 37)

Es por eso que si se pretende que la política fiscal se oriente hacia promover beneficio social de manera sostenible, sin generar hiperinflación se debe evitar elaborarla con criterios populistas, puesto que si se hace de esa manera, se genera un déficit fiscal con fuerte impacto

negativo a largo plazo, por lo que lo recomendable es que la misma sea enmarcada dentro de una disciplina fiscal que sea lo suficientemente flexible para ser modificada cuando la economía gire en sentido contrario.

Por eso es que debe tener en cuenta que una adecuada política fiscal está definida por una orientación estratégica flexible, pues en cada período de gobierno e incluso dentro del mismo, se pueden manifestar situaciones económicas que cambien el ciclo productivo, por lo que de no existir esa flexibilidad en la definición y redefinición de las acciones a tiempo, las medidas pueden implementarse cuando la economía ya esté siendo afectada, lo cual ha sucedido en más de una ocasión cuando después de gobiernos populistas que han exacerbado el déficit para mantener la imagen de buen gobierno, han obligado a las nuevas autoridades asumir medidas y acciones antipopulares pero necesarias con la finalidad de superar un estancamiento profundo de la economía o bien, evitar la quiebra económica del país, como en los últimos años ha estado ocurriendo en Europa.

Esto quiere decir que si un gobierno realiza gastos en nombre de los pobres, imponga precios topes, subsidie los productos o los servicios para supuestamente favorecer a la población de escasos recursos, puede lograr mantener el apoyo popular pero tarde o temprano tendrá que enfrentar los costos de un déficit fiscal inmanejable. Es más, al no existir una adecuada administración de la deuda pública y hay limitado crecimiento económico, se generan las condiciones para una crisis económica en corto plazo, con efectos negativos para todos los habitantes del país, especialmente para los de escasos recursos.



## CAPÍTULO IV

### **4. La fiscalización de la administración pública**

El Estado como expresión del poder de la población es un ente abstracto que para materializarse lo hace a través de las instituciones públicas, las cuales requieren de recursos financieros provenientes principalmente de los impuestos o tributos, por lo que formalmente es un empleado de la ciudadanía a quien le debe responder por sus acciones y justificar la existencia de un ente que realiza exacciones para subsistir, de ahí que la población ha establecido mecanismos y procedimientos para subordinar el ejercicio de ese poder, con lo cual busca evitar abusos del mismo y el entronizamiento de tiranos y corruptos, lo cual no siempre ha conseguido pero siempre ha tratado de evitarlos. En el caso de la presente tesis, se hará una descripción de la fiscalización financiera interna y externa, el control o fiscalización administrativa y la auditoria social hacia las instituciones públicas.

#### **4.1. La fiscalización de las finanzas de la administración pública**

Debido a que los ingresos que obtiene la administración pública, son principalmente de la población a través de los impuestos, ha existido consenso que no debe dejárseles libres para que hagan con el erario público lo que se les antoje, lo cual se ha establecido, precisamente desde que surgieron los estados republicanos, como alternativa a los monárquicos, en donde los reyes si usaban a su antojo los recursos existentes en las arcas nacionales e incluso podían hipotecar los países sin consultar con nadie.

Esta fiscalización ha sido una demanda social, especialmente cuando los impuestos han afectado de sobremanera el bolsillo de los ciudadanos, para que si la población hace un sacrificio económico, realmente valga la pena y sea respondido el mismo con beneficios para toda la sociedad y no sólo para una minoría como sucedía en los regímenes donde la monarquía absoluta vivía en ostentosa riqueza aunque la población sufriera hambre.

En el caso del sector público, se ponen de manifiesto, respecto de la actividad financiera de la Administración pública, los postulados de buena gestión, los cuales implican la puesta en práctica de procedimientos de control. Estos procedimientos son divididos en internos, caso de ser realizados por algún órgano propio de la entidad pública, o externos, cuando, por el contrario, el control es llevado a cabo por entidades ajenas a aquélla que es controlada. En cualquier caso, tanto control interno como el externo, con sus particularidades, tiene un objetivo similar, cuando no idéntico, éste no es otro que la actividad de carácter económico-financiero de los entes de naturaleza pública y, más concretamente, la valoración de las mismas en cuanto a su ajuste a la doble exigencia legal (en sentido amplio) y económica (principios de eficiencia y economía). (López: 2005: 4)

Esto significa que el sistema de control interno se orienta a la evaluación de la información financiera, así como de la razonabilidad de esa misma información, por lo que existe una adecuada diferenciación entre las funciones de los funcionarios de la contabilidad y de los encargados del control y de la auditoría interna de la entidad, principalmente en los tiempos modernos en donde existe una pérdida de legitimidad del sector público, la cual se produce en

parte por fragmentación de las responsabilidades en los niveles político y financiero, principalmente porque el segundo está subordinado al primero, sin ninguna posibilidad de actuar autónomamente para evitar que las autoridades políticas lleven a cabo gastos que no son los adecuados para cumplir con las funciones de las instituciones públicas.

Aunque formalmente desde la Constitución Política se establece que ningún funcionario o empleado público está obligado a acatar órdenes ilegales o contrarias a la ley, la realidad administrativa del Estado guatemalteco, conlleva a la existencia de una complicidad de acción o por omisión de las personas encargadas de la contabilidad y la auditoría, porque de no hacerlo en el segundo caso pierden el empleo o son sujetos de amedrentamientos, pues hasta el presente, cuando se han comenzado a realizar acciones legales por parte del Ministerio Público con el apoyo directo de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala –CICIG-, la tendencia ha sido que las autoridades que asumen el cargo a través de procesos electorales o por nombramiento, queden impunes de sus actos de corrupción y quienes se han atrevido a oponerse salgan perjudicados si es que han quedado vivos.

Cuando se hace referencia al control externo de la institución, se trata de la función asignada a la Contraloría General de Cuentas por ley, la cual debe llevar a cabo una 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, no importando si las mismas son entidades centralizadas, descentralizadas, autónomas o semiautónomas, puesto que se trata de controlar los recursos asignados.

De igual manera la Contraloría General debe fiscalizar a 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; asimismo, 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.

Los únicos entes públicos que la Contraloría General de Cuentas no fiscaliza son aquellos que están sometidos legalmente a otras instancias fiscalizadoras, tal como sucede con los bancos estatales, los cuales están bajo la fiscalización de la Superintendencia de Bancos, la cual tiene funciones específicas orientadas hacia la actividad bancaria y financiera de estos entes de crédito de naturaleza pública, aun cuando llevan a cabo actividades bancarias privadas.

Entonces, se entiende que el control externo de la actividad de las dependencias públicas es aquel en el que no hay ninguna relación de dependencia jerárquica o subordinación entre la entidad contralora y la controlada, lo cual permite evaluar con autonomía la regularidad en el cumplimiento de la ley y valorar la gestión institucional en lo relativo al manejo de recursos públicos asignados al ente estatal fiscalizado, sin ninguna injerencia en lo relativo a la gestión de la organización propiamente administrativa, puesto que se orienta hacia la verificación de la contabilidad y el manejo de las cuentas de las entidades estatales.

En otras palabras, al hacer referencia a la fiscalización externa, se hace mención al control realizado sobre las entidades públicas, por un órgano institucional especializado en la

realización de diferentes tipos de auditorías y fiscalización, para lo cual los funcionarios y empleados públicos de la dependencia donde se lleve a cabo la auditoría deben subordinarse al ente fiscalizador mientras realiza sus funciones.

#### **4.2. La fiscalización administrativa de la gestión pública**

Las acciones y decisiones gubernamentales comprenden la movilización y coordinación de muchos funcionarios y dependencias administrativas, las cuales tienen distintas tareas y responsabilidades en el cumplimiento de las funciones asignadas a la gestión pública, los cuales deben rendir cuentas ante una autoridad superior, lo cual se conoce como rendición de cuentas interna o jerárquica, fundamentada en una distribución de responsabilidades entre diferentes niveles directivos, donde lo jerárquico significa una estratificación y ordenamiento de puestos en una escala descendiente desde los tomadores de decisión hasta la base de la dependencia donde se encuentra el personal no calificado.

Esto significa que en toda dependencia estatal una persona con un puesto público, comenzando desde la plaza con menor jerarquía y menos requisitos para optar a la misma, tiene a otra inmediatamente arriba de ella, lo cual se expresa gráficamente con un organigrama que visto en orden descendente, los que están en la cúspide comunican órdenes de arriba hacia abajo, mientras que hacia arriba fluye información para informar o rendir cuentas de las actividades realizadas para cumplir las órdenes superiores, por lo que en cada institución o dependencia estatal esta relación jerárquica de mando y subordinación implica una fiscalización administrativa de las actividades que realizan los subalternos.

En el caso de la fiscalización administrativa externa, esta se lleva a cabo por actores que legalmente pueden exigir cuentas a todas las demás dependencias públicas, tales como las comisiones de trabajo del Congreso de la República y la Procuraduría de los Derechos Humanos, las cuales no tienen como fin primordial esta actividad, pero si están autorizados por la ley para realizar las acciones que permitan determinar si se están cumpliendo con las funciones para las que ha sido creada la dependencia estatal respectiva y para proponer acciones, mecanismos o procedimientos que permitan corregir el rumbo si no se están realizando las actividades de la institución adecuadamente.

Por aparte, también existen instancias externas de carácter internacional que por su función dentro del país tienen la potestad de fiscalizar determinados actos de las dependencias públicas vinculados a los mismos, tal el caso del Banco Mundial, el cual otorga financiamientos a través de préstamos o donaciones para determinadas actividades estatales, estableciendo dentro de las cláusulas de los contratos respectivos su derecho a supervisar el adecuado manejo de los fondos y la calidad de la gestión pública vinculada a los mismos, como condición para erogar los préstamos.

Existe una fiscalización externa formal y una dinámica. La primera se refiere al conjunto de obligaciones legales que tienen las dependencias públicas sobre informar acerca de las actividades realizadas, las cuales se hacen trimestral, semestral o anualmente, tal como los informes anuales de laborales a los cuales están obligados los ministerios y secretarías de gobierno o el informe anual que rinde el Presidente de la República ante el pleno del Congreso de la República, lo cual está establecido constitucionalmente.

En el segundo caso, se trata de las actividades que realizan las dependencias autorizadas para fiscalizar a la administración pública, tales como las denuncias que lleva a cabo la Procuraduría de los Derechos Humanos sobre incumplimiento de las obligaciones de las dependencias públicas o las que realizan comisiones legislativas como la de salud o educación, donde a iniciativa de los diputados que integran las mismas, requieren informes sobre la actividad que realiza un ministerio acerca de una función específica o averiguan denuncias sobre el incumplimiento de funciones, tal como ha sucedido con el abastecimiento de medicinas para los hospitales públicos.

Otra materia por la que se puede rendir cuentas es por el apego o cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos, es decir, rendición de cuentas de cumplimiento (compliance). También se rinde cuentas sobre la calidad de la toma de decisiones, es decir, sobre las fuentes de información utilizadas, los actores consultados y la solidez técnica demostrable del proceso decisorio; asimismo, una forma de rendición de cuentas que se ha vuelto cada vez más intensa se refiere a aquella respecto de los resultados producidos por la acción pública, es decir, respecto de los bienes y servicios generados por la actividad institucional y los cambios en las realidades o problemas sobre los que se desea incidir (impactos). (López Hernández: 2005: 8)

En relación a los temas o aspectos que son fiscalizados, tanto interna como externamente, los estudiosos del tema han establecido criterios para clasificar áreas de rendición de cuentas por parte de los servidores públicos de todas las instituciones, para que se tenga una mejor comprensión del tema, así como de los aspectos fiscalizables, siendo los siguientes:

- Rendición de cuentas política: se refiere a rendir cuentas frente a la población, de manera directa en sociedades simples o con intermediación de un cuerpo representativo, por lo que el juicio al que se llegue resulta de naturaleza política y con arreglo a valores.
- Rendición de cuentas legal: se refiere a aquella que ocurre frente a órganos jurisdiccionales (tribunales) respecto a la legalidad de las actuaciones por parte de los servidores públicos, habitualmente relacionados con casos que afectan a ciudadanos particulares. Ejemplo de esto es la respuesta que están obligados a dar las autoridades frente a los procedimientos contra las resoluciones definitivas, actos administrativos, reglamentos y procedimientos de la autoridad que se inicien frente a un tribunal de lo contencioso administrativo, se trata de un tribunal dotado de autonomía para dictar sus fallos que concentra todo litigio sobre esa materia, incluyendo las decisiones de carácter fiscal.
- Rendición de cuentas gerencial: se refiere a hacer que aquellos que tienen autoridad delegada respondan respecto a la realización de las tareas que tienen asignadas de acuerdo con ciertos criterios de desempeño.
- Rendición de cuentas fiscal o de regularidad: enfocada en revisar que los recursos públicos se ejercieron en los rubros aprobados y con apego a las reglas apropiadas.
- Rendición de cuentas de proceso o eficiencia: referida a asegurarse de que se ha seguido un cierto curso de acción y de que se han aprovechado los recursos de manera óptima, sin desperdicios o sobrecostos.
- Rendición de cuentas programática o de eficacia: relacionada con la verificación de que se han generado los efectos deseados como resultado de las acciones realizadas.



- Rendición de cuentas profesional: se refiere a las cuentas que se rinden respecto del cumplimiento de principios o reglas de actuación convencionalmente aceptadas por los cuerpos profesionales pertinentes. En este sentido, una profesión se entiende como una comunidad de personas especializadas en un campo de actividad social que comparten o se someten a definiciones compartidas respecto a qué se considera un comportamiento adecuado. (Velasco: 2011:28)

Aunque la clasificación anterior es ilustrativa, la misma es importante a partir de exponer las diferentes áreas y formas en que se puede llevar a cabo una exigencia de rendición de cuentas, las cuales pueden complementarse o reforzarse mutuamente.

Se trata, entonces, de establecer que estos mecanismos de fiscalización permiten que el gobierno rinda cuentas a la población acerca de su ejercicio del poder que le ha sido delegado, lo cual se hace con la finalidad de garantizar que quien ejerza el mando de la administración pública lo realice con apego a los valores constitucionales y de acuerdo al interés del conjunto social, evitando con ello que lo haga favoreciendo a individuos o grupos particulares, porque en la medida que se lleva a cabo este ejercicio de control de manera permanente, se logra mantener la diferencia entre una democracia y un sistema de tiranías independientemente del signo ideológico que sea.

Es importante establecer que la fiscalización administrativa significa una verificación potencial del que hacer administrativo, puesto que aunque no todas las instituciones públicas rinden cuentas ante todos los actores externos todo el tiempo, si permite establecer la

presentación de informes de avance y de labores, donde debe describirse cierta información relacionada con esos temas, aunque también puede darse que fuera de estos aspectos formales, la dependencia sea requerida para que entregue determinada información sobre actividades específicas, tal como sucede cuando un funcionario sea sujeto a un juicio de responsabilidades por parte del Congreso de la República.

Aparte, desde el año 2008, en Guatemala se encuentra vigente la Ley de Acceso a la Información Pública, la cual obliga a todas las dependencias a mantener actualizada la información institucional, sobre presupuestos, gastos, actividades realizadas y a realizar entre otras, aunque la misma no sea completamente viable de acuerdo a lo que se pretendía con la promulgación de la misma, si ha llevado a que las entidades públicas tengan datos generales sobre sus actividades en la página oficial de Internet que han creado.

#### **4.3. La fiscalización social de la administración pública**

En relación a la fiscalización estatal, también se encuentra la rendición social de cuentas, fiscalización social o auditoría social, las cuales se utilizan como sinónimos, siendo las mismas referidas a las que hacen los actores de la sociedad en general, ya sean grupos comunitarios, organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación o todos en su conjunto, quienes exigen cuentas a la autoridad pública aunque no tengan facultades legalmente establecidas para hacerlo, pero que esta ausencia de autoridad legal no es óbice para estos actores consideren que es su derecho exigir explicaciones al gobierno sobre el uso de los recursos públicos y su actuación al frente de las entidades públicas.

Para promover y hacer que se produzcan estos mecanismos de fiscalización social sobre el quehacer estatal, debe existir una ciudadanía activa y con capacidad de movilizarse, sea a través de formas tradicionales como las manifestaciones o bloqueos que impiden la libre circulación o bien, a través de mecanismos más flexibles, creativos y capaces de despertar un grado mayor de interés en la sociedad, tales como las redes sociales, aunque los mismos resultan débiles en términos de generar consecuencias, es decir, con frecuencia no logran generar cambios en las formas de actuación de las autoridades públicas.

El control social no sólo observa las posibles desviaciones a los acuerdos sociales (corrupción), sino el cumplimiento de los términos del acuerdo social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas, la redistribución y ejercicio equilibrado del poder, los procedimientos democráticos, la asignación transparente de recursos, el respeto por la normatividad y el control de la discrecionalidad de la administración a través de decisiones visibles y legítimas más que legales, etcétera. El control social es también una herramienta para la garantía de derechos. Cuando se vigila el equilibrio entre el desarrollo eficiente de la administración pública y su eficacia e impacto desde el deber ser del Estado, se están promoviendo escenarios de vigilancia a la garantía de los derechos; papel privilegiado del Estado social de Derecho. El control social no solo es una práctica que se ejerce en el momento de la ejecución de la política pública. Se debe promover y fortalecer durante los diferentes momentos del ciclo de la gestión pública – antes, durante y después– de la política, programas o proyectos. Los ciudadanos y las ciudadanas no quieren o deben limitar sus derechos políticos y sociales a la elección de sus representantes (incluso de los mejores); su nuevo rol también involucra una nueva

relación con el Estado y los gobernantes, en el que cobra especial relevancia el acompañamiento de la ciudadanía participativa con incidencia y vigilante de las decisiones políticas que se tomen a favor del interés general. En este nuevo modelo, los ciudadanos deben ser mucho más proactivos, asumir la gestión de diversos asuntos públicos, y actuar como fiscalizadores y veedores del funcionamiento del aparato del Estado. (Velasco: 2011: 30)

En su sentido más amplio la fiscalización social de la administración pública cumple la tarea de establecer un puente entre la faceta política y la administrativa del sistema político, ligando ambas en última instancia con la ciudadanía, a partir de promover el sometimiento de las dependencias gubernamentales a formas de escrutinio público más intensas y escrupulosas.

Aquí entenderemos rendición de cuentas (accountability) como una relación social en la que un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica el ofrecer una justificación. Esta forma de entender el concepto nos ofrece suficiente flexibilidad, al considerar que los funcionarios pueden sentirse obligados a dar cuentas tanto porque existen normas que estipulan dicha obligación o por otros factores que trascienden la legalidad vigente. También se plantea la cuestión respecto a que dicha relación es bilateral, ya que existe, además del actor que se supone sujeto obligado, un segundo actor que siente como propio el derecho de llamar a algún individuo en particular o a alguna organización en su conjunto a rendir cuentas. Sin

embargo, la rendición de cuentas no es la única manera de generar dichos comportamientos y en muchas ocasiones no es tampoco la más efectiva, aunque es sin duda un elemento indispensable y distintivo del funcionamiento del sector público.

(Velasco: 2011: 30)

La utilidad de entender la fiscalización social como un mecanismo utilizado de manera posterior a la realización de las actividades administrativas, permite descartar toda una serie de formas de control que con frecuencia se confunden o utilizan como sinónimo de rendición de cuentas, lo cual no necesariamente incluye todos los aspectos de la auditoría social.

La fiscalización, auditoría o control social, se integra por determinados aspectos básicos que deben entenderse interrelacionados con refuerzo mutuo, donde la obligación de presentar información de las dependencias públicas, implica la presentación de informes de manera regular, responder los requerimientos de información que hagan los ciudadanos o sus organizaciones, así como permitir que se realicen revisiones independientes para verificar la validez de dicha información.

Asimismo, implica el derecho de la población o de sus representantes de valorar la calidad o veracidad de la información presentada, para lo cual el ente administrativo demandado de información, debe presentar los medios probatorios necesarios o justificaciones que expliquen su comportamiento pasado, así como contrastar el comportamiento llevado a cabo por los funcionarios y empleados públicos con una serie de parámetros o estándares referidos a lo que se espera sea el desempeño de estas personas. De igual manera, se espera que luego de la

evaluación del quehacer de los funcionarios y empleados públicos, existan consecuencias de acuerdo a la valoración realizada sobre la información entregada; o sea que las organizaciones de ciudadanos califiquen lo positivo y negativo de la actividad estatal, pero que también las dependencias estatales, reconozcan e identifiquen sus errores para que se generen cambios que prevengan la recurrencia de los actos perniciosos, así como la sanción a los funcionarios y empleados públicos responsables, además de los premios para quienes resulten bien evaluados.

De esta manera, un mecanismo de rendición de cuentas debe retroalimentar la forma en que opera la gestión pública, ya sea mediante la generación de incentivos positivos o negativos, o por medio de mecanismos de rectificación como son la realización de acciones remediales y el otorgamiento de compensaciones a aquellos afectados negativamente por el comportamiento de los agentes públicos. Este conjunto de elementos de la rendición de cuentas, no implica que todos los mecanismos contengan en su totalidad dichos componentes. (Olvera: 2009: 17)

Como se aprecia, los medios de rendición de cuentas van desde los más formales hasta los más completos, siendo los primeros donde únicamente se recibe información, por ejemplo, la Procuraduría de los Derechos Humanos, quienes someten a escrutinio el actuar de la autoridad y emiten una valoración, pero no tienen facultades para asegurar que se apliquen sanciones o se realicen ciertas acciones remediales, dado que su diseño institucional sólo les permite emitir recomendaciones que no son legalmente vinculantes; mientras que en los segundos, se

tiene como resultado la aplicación de sanciones, las cuales van desde despidos o renunciaciones, hasta la comparecencia ante tribunales.

Sin embargo, no se puede descartar que la rendición de cuentas formal puede desembocar en una comparecencia ante los tribunales de justicia, tal como sucedió en el caso de la venta de medicinas para los enfermos renales en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-, en donde todo el hecho comenzó por denuncias de falta de atención a estos pacientes, la información sobre desabastecimiento de los medicamentos que ellos necesitaban, luego paso a la denuncia de productos medicinales vencidos y posteriormente la muerte de dos enfermos renales, con lo cual el Ministerio Público intervino teniendo como resultado final el procesamiento por tráfico de influencias y homicidios culposos al presidente de esa dependencia y otros funcionarios de la Junta Directiva que estaba en el cargo en 2016, así como a empresarios que eran los proveedores de la medicina.





## **CAPÍTULO V**

### **5. La fiscalización de la administración pública a partir de la institucionalización del movimiento social comunitario**

En este capítulo se relacionarán los aspectos esenciales que se han expuesto sobre la fiscalización social de la administración pública y la función o papel que han asumido las organizaciones de la sociedad civil, las cuales al realizar acciones para el alcance de sus objetivos se les denomina movimientos sociales, los cuales han variado a lo largo de la historia en función de coyunturas, demandas y actores.

#### **5.1. La administración pública municipal**

La administración o gobierno municipal integrado por el Concejo Municipal y el Alcalde, es la autoridad más próxima que tienen los pobladores del municipio, encargada por ley a resolver los problemas que aquejan la población, así como promover las políticas, estrategias y políticas municipales más adecuadas para alcanzar el desarrollo municipal.

Tal como lo regula el Artículo 9 del Código Municipal: El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el

alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

Al estar relacionada de manera directa con los problemas de la ciudadanía, la municipalidad, en principio, debiera promover canales e instrumentos adecuados para favorecer la coordinación entre los distintos municipios con el fin de lograr la máxima eficiencia y eficacia para lograr de la mejor manera posible su capacidad de actuación, para satisfacer las necesidades inmediatas de la población.

Asimismo, el municipio debiera ser el cauce inmediato para promover la de participación ciudadana en las actividades públicas, para lo cual debieran establecer los mecanismos para que la gestión sea participativa y democrática, puesto que deben entender que la municipalidad no significa nada sin la ciudadanía.

## **5.2. La institucionalización del movimiento social comunitario para la fiscalización de la administración pública municipal**

El control social a nivel municipal en Guatemala se encuentra regulado en dos leyes concretas que en materia de participación ciudadana en la gestión pública así como en el control fiscal presentan regulaciones específicas, siendo estas la Ley de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal, ambos aprobados en el año 2002.

En la Ley de Consejos de Desarrollo, se establece que los consejos de desarrollo municipal se integran por el Alcalde municipal quien es el coordinador de los mismos, los síndicos y concejales que estime el Concejo Municipal, 20 representantes de los consejos comunitarios de desarrollo, representantes de entidades públicas existentes en el lugar y los representantes de entidades civiles locales que sean convocados.

Las funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo son: a) Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio. b) Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del municipio. c) Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en el municipio, para coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía municipal; para ese efecto, apoyará a la Corporación Municipal en la coordinación de las acciones de las instituciones públicas, privadas y promotoras de desarrollo que funcionen en el municipio, d) Promover Políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer. e) Garantizar que las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio sean formulados con base en las necesidades, problemas y soluciones priorizadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo, y enviarlos a la Corporación Municipal para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento. f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, verificar su cumplimiento y, cuando

sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Corporación Municipal, al Consejo Departamental de Desarrollo o a las entidades responsables. 9) Evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos municipales de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer a la Corporación Municipal o al Consejo Departamental de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos. h) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública, con base en las disponibilidades financieras y las necesidades, problemas y soluciones priorizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio. i) Conocer e informar a los Consejos Comunitarios de Desarrollo sobre la ejecución presupuestaria de preinversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con fondos provenientes del presupuesto general del Estado. j) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, k) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo. l) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos, con responsabilidad sectorial en el municipio. m) Velar por el cumplimiento fiel de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Como se puede apreciar, existen varias literales donde se hace énfasis en el papel fiscalizador de los Consejos de Desarrollo Municipal en el ámbito de la administración pública en esa jurisdicción, como una forma para promover la participación ciudadana y la cuentadancia en los funcionarios y empleados públicos a nivel municipal.

Asimismo, la misma ley regula la creación y funcionamiento de los consejos comunitarios de desarrollo, los cuales tienen como característica principal que se integran por una Asamblea Comunitaria, la cual está integrada por los residentes en una misma comunidad y contar con un Órgano de Coordinación, que se integra de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o, en forma supletoria, de acuerdo a la reglamentación municipal existente.

De igual manera es de destacar que la mencionada norma legal regula que en los municipios donde se establezcan más de veinte (20) Consejos Comunitarios de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo podrá establecer Consejos Comunitarios de Desarrollo de Segundo Nivel, cuya Asamblea estará integrada por los miembros de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo del municipio, y su órgano de coordinación se establecerá de acuerdo a sus propios principios, valores, normas y procedimientos o sus normas estatutarias para ejecutar las acciones que resuelva la asamblea comunitaria, en forma supletoria, de acuerdo al reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo.

Las atribuciones del Consejo comunitario de desarrollo de acuerdo con el Artículo 14 de la ley mencionada son:

- a) Elegir a los integrantes del Órgano de Coordinación y fijar el período de duración de sus cargos con base a sus propios principios, valores, normas y procedimientos de la comunidad o, en forma supletoria, según el reglamento de esta ley.
- b) Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus

organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad. c) Promover y velar por la coordinación tanto entre las autoridades comunitarias, las organizaciones y los miembros de la comunidad como entre las instituciones públicas y privadas. d) Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer. e) Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones, y proponerlos al Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio. f) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo comunitarios priorizados por la comunidad, verificar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas al Consejo Municipal de Desarrollo o a las entidades correspondientes y exigir su cumplimiento, a menos que se demuestre que las medidas correctivas propuestas no son técnicamente viables. g) Evaluar la ejecución, eficacia e impacto de los programas y proyectos comunitarios de desarrollo y, cuando sea oportuno, proponer al Consejo Municipal de Desarrollo las medidas correctivas para el logro de los objetivos y metas previstos en los mismos. h) Solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos, con base en la priorización comunitaria de las necesidades, problemas y soluciones. i) Velar por el buen uso de los recursos técnicos, financieros y de otra índole, que obtenga por cuenta propia o que le asigne la Corporación Municipal, por recomendación del Consejo Municipal de Desarrollo, para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad. j) Informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados a los programas y proyectos

de desarrollo comunitarios. k) Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo de la comunidad. l) Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo. m) Reportar a las autoridades municipales o departamentales que corresponda, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la comunidad. n) Velar por el fiel cumplimiento de la naturaleza, principios, objetivos y funciones del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Al igual que con los consejos de desarrollo municipal, la ley establece mandatos específicos para que los integrantes de los consejos comunitarios de desarrollo tengan una participación activa en la fiscalización de la gestión pública municipal, tanto del gobierno de la municipalidad como de las otras dependencias públicas que tengan funciones en las comunidades donde se encuentran los consejos comunitarios.

La segunda ley relacionada con la participación social a nivel municipal es el Código Municipal, el cual en su Artículo 2 regula que: El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Como se aprecia, se trata de establecer espacios legales de participación de la población en la fiscalización de la administración pública municipal, lo cual reitera en el Artículo 53 en donde

al establecer las atribuciones y obligaciones del alcalde municipal, regula que una de ellas es promover y apoyar la participación de asociaciones civiles y comités de vecinos que trabajen en el municipio; misma atribución que le asigna al alcalde auxiliar a quien en su ámbito de actuación le mandata a promover la organización y la sistemática participación de la comunidad en la identificación y solución de los problemas que le aquejan.

Quizá uno de los aspectos más relevantes relacionados con la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de la corporación municipal, es permitirle contribuir a la promoción de las oportunidades de desarrollo, a partir de asignarles un papel activo en la elaboración del presupuesto y de las asignaciones del mismo, puesto que es el manejo de los recursos públicos, especialmente el destino que se les dará a los mismos, los que permiten realmente ejercer el poder desde lo municipal hasta lo nacional.

Artículo 132. El alcalde en la formulación del presupuesto podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Concejo Municipal de Desarrollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de la inversión pública; asimismo, incorporar las recomendaciones de su oficina municipal de planificación. El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento. El Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que incidieron



en la inclusión o exclusión de los proyectos en el presupuesto municipal, y en su caso, la programación diferida de los mismos.

Sin participación social en la definición del destino de los ingresos estatales en el plano municipal, resulta muy difícil tener una incidencia cierta en la fiscalización de las autoridades municipales, puesto que si la participación social se remite solo a recibir información de lo realizado, como que pierde la esencia de la fiscalización, puesto que la misma debe ser un proceso que comienza desde la elaboración del presupuesto de egresos, la recepción de los ingresos, la definición de los rubros prioritarios sobre los que se va gastar y la manera en que actuará la administración municipal en el ejercicio de su cargo.

Sin embargo, a más de cinco años de tener vigencias las leyes mencionadas, el espacio de participación social en la gestión pública municipal ha sido muy limitado debido a varios factores, que van desde la cultura del autoritarismo, la cooptación de los liderazgos locales, la lucha de poder en los micros espacios de poder que significan los consejos municipales de desarrollo, hasta la práctica de la corrupción en todos esos niveles, por lo que hablar de impactos y resultados referente a la participación ciudadana, es diferente a describir los beneficios que se han logrado desde la normativa vigente para darles participación a los mismos en los gobiernos municipales y en la fiscalización de toda la administración pública que tiene presencia en los municipios.

Si el esfuerzo de la ciudadanía para intervenir en la escena pública no produce los resultados esperados, se genera en forma inmediata un sentimiento de frustración entre

sus agentes y beneficiarios, que les resta incentivos para seguir incidiendo en las decisiones de interés colectivo. Y si una frustración es seguida por otra, esa cadena produce muy rápido dudas y descrédito entre quienes hasta ese instante han confiado en su poder democratizador y en su capacidad de contribuir a resolver los problemas de la vida local, principalmente porque la institucionalización de la participación ciudadana fue la respuesta que un sector de los teóricos modernizantes de la política dio a la crisis de confianza que padecía el sistema político en todo el mundo. En esa perspectiva, a la participación se le asignaron tareas muy específicas, relacionadas con la recuperación de la credibilidad de los ciudadanos en el sistema político y la modernización de la gestión pública. (Flórez: 2003: 57)

Es decir que la propuesta de promover la participación ciudadana en la fiscalización de la administración pública desde el nivel o plano municipal, pretendía promover un cambio en las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía en el sentido de democratizar la gestión pública municipal, permitir un mayor acceso de los ciudadanos a las instancias de formulación de las políticas públicas del municipio para discutir las mismas y darle seguimiento a su ejecución, con lo cual se pretendía mejorar los resultados de la gestión.

Asimismo, se consideraba que esa participación en el nivel municipal de la comunidad, permitiría también crear condiciones para la modificación de las prácticas de los agentes políticos municipales y de la propia ciudadanía, definidos hasta esa época por las prácticas clientelista y por rasgos de autoritarismo, caudillismo, patrimonialismo y corrupción, por lo que la transición hacia una incidencia popular en el espacio comunitario, se orientaba a lograr

la movilización de voluntades en torno a intereses colectivos, con lo cual se vigorizaría el tejido social, promoviendo la cooperación y la creación de redes comunitarias que reconstruyeran la confianza entre los distintos sectores de la sociedad y tendieran puentes de comunicación entre la población y el Estado en su presencia municipal.

Un primer efecto esperado de la participación es la democratización de la gestión pública, en el sentido de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, de manera que esta última pueda tener mayor incidencia en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y de los programas y proyectos gubernamentales. Se supone -es apenas un supuesto- que tal apertura al diálogo gobierno-ciudadanía permitiría mejorar el desempeño de las autoridades locales en el cumplimiento de las responsabilidades y en el manejo de los recursos para el desarrollo local, tomando en cuenta que estaban siendo vigilados de cerca. (Flórez: 2003: 57)

Sin embargo, en el caso de Guatemala, los procesos de participación comunitaria han tenido un bajo grado de incidencia en la formulación de políticas públicas locales y en la orientación de la gestión municipal en general, aunque no se puede negar la existencia de uno que otro proceso exitoso de participación ciudadana en algunos municipios, la tendencia es el bajo impacto de la misma en la mayoría, siendo posible que la diferencia sea por el tipo de canal de participación del cual se esté hablando y del momento al cual se haga referencia. De todos modos, el saldo de resultados parece ser inferior a lo previsto o, por lo menos, a la expectativa que generó la participación en un primer instante, especialmente entre los tecnócratas que entusiastamente promovieron estas leyes que se denominan de participación social.

Hay que reconocer de entrada que la institucionalización de la participación ciudadana cambió las coordenadas de las relaciones políticas en la vida municipal. Si durante más de siglo y medio para considerar solamente la fase republicana de la historia del país- las relaciones políticas en el escenario local estaban restringidas al alcalde y al Concejo municipal, a partir de la institucionalización de la participación ese escenario se diversificó y se volvió plural al incorporar a la ciudadanía en la deliberación y, en algunos casos, en la toma de decisiones. Para muchos actores políticos esta nueva circunstancia era incómoda. Había un tercero en discordia en la escena pública, que antes no existía y que ahora volvía más complejas las negociaciones y más públicas las decisiones locales. (Flórez: 58)

Aunque al principio de la vigencia de las leyes mencionadas, se encontró una entusiasta promoción por parte de sus creadores y de los dirigentes sociales que consideraban la existencia de las mismas un obstáculo para las transacciones políticas que secularmente habían sido el monopolio de unos pocos, considerando sólo esa situación un primer efecto democratizador de las relaciones políticas locales y de la gestión municipal, aún contra la resistencia de alcaldes, concejales y dirigentes políticos que se negaban a aceptar a ese intruso que hasta ese momento lo habían visualizado como voto pero no como ciudadano.

Se trataba entonces que al fin, después de tanto siglo autoritario, la ciudadanía tenía la posibilidad de organizarse como una instancia de representación para opinar, presentar sus iniciativas y fiscalizar el desempeño de las autoridades locales; sin embargo, en el presente, ya ese entusiasmo a pasado y aunque las leyes siguen vigentes la euforia ya no.

Aun con el desencanto sufrido por los promotores de estas leyes y de los líderes honestos, es un hecho que desde el punto de vista teórico, así como en una visualización política hacia el futuro, se debe tener en cuenta que la apertura de espacios legales para la participación ciudadana, aunque de manera inmediata se quede en el plano formal, siempre debe ser vista de manera positiva, porque aun con todas las limitaciones que la misma presenta en el país, la misma en otras latitudes como Colombia, Ecuador y Bolivia, entre otros, revela un mayor impacto de la participación sobre el compromiso de la gente con los asuntos de su localidad, teniendo en cuenta que se trata de universos más pequeños, más cerrados, en donde la acción colectiva es más fácil de estimular y concretar.

En Colombia, la opinión positiva está también relacionada con el estrato de la población: a medida que se asciende en la escala de estratificación mayor es el porcentaje de informantes que están de acuerdo con la idea de que la participación ciudadana ha permitido interesar a la gente en los asuntos públicos. Esa opinión tiende a ser más notoria entre los hombres que entre las mujeres y en la población entre 26 y 55 años que en las cohortes más jóvenes y de mayor edad. También existe una relación entre esta opinión y el hecho de tener vínculos con el mundo de la participación, sea porque se ha participado en forma directa en instancias o en eventos participativos, sea porque se tiene algún contacto con agentes participativos. (Santana: 2008: 24)

Un aspecto fundamental de la participación ciudadana es que en la medida que la misma se fortalezca y cobre madurez, permitirá a la gente influir en las decisiones de las autoridades locales, superando el clientelismo y el favoritismo que se ha mantenido como una herencia

negativa desde la época colonial, pero que en la medida que la población madure política y ciudadanamente, superará estas prácticas hasta lograr una adecuada participación.

En otras palabras, a partir de las experiencias vividas en Guatemala y en otros países donde se promociona la participación ciudadana desde lo local, se tiene que quienes han estado, de manera directa en instancias formales o informales de participación, no necesariamente opinan que ésta ha sido un instrumento ineficaz para incidir en las decisiones locales. Esa opinión es más bien de la gente del común, sobre todo de estratos altos o de pequeños municipios, que no tienen contacto directo con los procesos de participación, especialmente porque los que si son activos en esos espacios de discusión, encuentran que muchas veces sus posturas antes de participar en las mismas y obtener información que carecían, encuentran que es otra la realidad y que en muchos casos donde el gobierno municipal no ha actuado es porque carece de recursos financieros y no porque no tenga voluntad política de hacerlo.

Asimismo, la participación ciudadana, aún con todas las limitaciones que la misma presenta ha contribuido a incrementar la eficacia de la gestión pública en la solución de los problemas de la gente, especialmente cuando los integrantes de los consejos municipales y comunitarios adoptan una postura de participación madura y de búsqueda de solución a los problemas ingentes que les afecta y no únicamente actuar contestatariamente.

Además, la participación le ha permitido a los líderes y a las organizaciones sociales hablar más de frente con las autoridades locales, lo que significa establecer una relación más

horizontal para discutir los problemas locales, incidir en las decisiones y ayudar a mejorar la eficacia de la gestión pública.

No hay duda de que la participación de la ciudadanía adquiere unas características nunca antes vista en la gestión y fiscalización de los fondos públicos manejados por las municipales, y el carácter principalista de la ley obliga a los Consejos Municipales a dictar las políticas públicas que harán reales y efectivos los mecanismos que la ley prevé, conforme a las mejores prácticas.

La participación ciudadana en la gestión pública y en su fiscalización no es sino una expresión democrática que como tal debe ser promovida, institucionalizada y respetada, pero que también es un soporte indispensable a efectos de lograr una administración pública de calidad, por estar más orientada a impactar positivamente en el ciudadano, en su bienestar y en su mayor suma de desarrollo y todo a partir del mejor uso de los recursos financieros del Estado desde lo municipal en beneficio de la comunidad, para lo cual la institucionalización de los movimientos sociales a nivel comunitario permitirá construir una sociedad participativa y una administración pública municipal eficiente y eficaz.





## CONCLUSIONES

1. Se encontró que en Guatemala no existe un mecanismo legal que permita a la fiscalización interna, externa y social, realizar una auditoría administrativa-financiera integral, puesto que aun cuando existen normas que obligan a la Contraloría de Cuentas supervisar los recursos financieros, la misma tiene serias limitantes para realizar auditorías físicas o de campo y le está vedado revisar los procesos de definición del gasto público.
2. Las prácticas de fiscalización pública vigentes en Guatemala, se refiere a la entrega de cuentas interna que se realiza jerárquicamente, así como la fiscalización externa realizada por la Contraloría General de Cuentas, que la realiza por mandato legal; así como la supervisión política que lleva a cabo el Congreso de la República.
3. Se estableció que el movimiento social comunitario no ha tenido una participación directa en la fiscalización de la Administración Pública hasta el presente, puesto que legalmente se le asigna una función marginal porque si la autoridad lo desea les informa y si no lo hace, ningún funcionario o empleado público tiene sanción alguna.
4. Se encontró que en varios países, especialmente en Bolivia, Colombia y Ecuador, las organizaciones sociales han logrado una mayor incidencia en la fiscalización de la Administración Pública y de los recursos estatales, luego de haber realizado protestas y movilizaciones sociales en contra de la corrupción en el manejo de los fondos públicos.



## RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala, a través del gobierno de la República, debe promover un amplio consenso social orientado a que más del 90 por ciento de los ingresos estatales sean producto de los impuestos, para evitar que el endeudamiento público sea excesivo poniendo en peligro la estabilidad y soberanía del país.
2. El Congreso de la República tiene la obligación de promover reformas de fondo a la Ley de la Contraloría General de Cuentas para que esta dependencia tenga las herramientas legales que le permitan fiscalizar profunda y adecuadamente el uso de los recursos estatales por parte de los funcionarios y empleados públicos para disuadirlos de realizar actos de corrupción o de encontrar las pruebas necesarias para procesarlos si llevan a cabo esas prácticas.
3. La Universidad de San Carlos como institución de derecho público en general y la Escuela de Ciencia Política en particular, debe promover mecanismos legales y políticos para institucionalizar la participación ciudadana a nivel comunitario para que la población tenga incidencia directa en la fiscalización de la administración pública, tanto en la elaboración de las políticas y acciones públicas, como en la preparación del presupuesto y la priorización del gasto público, en el nivel del gobierno municipal, lo cual incidirá, a su vez, en el plano nacional, para que la población se convierta en un agente activo en contra de la corrupción, el despilfarro, el clientelismo, el nepotismo y el abuso de poder.



## REFERENCIAS

- Albi, E. (1992). **Teoría de la Hacienda Pública**. España: Ed. Ariel.
- Bastidas, E. (2008). **La nueva administración pública**. España: Ed. Alianza.
- Bastillas, J. M. (2009). **Gestión pública: conceptos e instituciones**. México: Ed. Porrúa.
- Carrasco, G. (1988). **Planeación y presupuesto por programas**. México: Siglo XXI.
- Código Municipal de Guatemala. Decreto número 12-2012.
- De la Garza, S. F. (1992). **Nociones generales del derecho financiero**. México: Ed. Editorial Porrúa.
- Escobar, M. (2000). **Finanzas públicas y política fiscal**. México: Ed. Trillas.
- Flórez, M. (2003). **Planeación participativa**. Colombia: Ed. Fundación Corona.
- Gómez Sabaini, J. C. (1967) **Consideraciones sobre la proyección de ingresos tributarios**. México: Ed. Siglo XXI.
- Guzmán Valvidia, I. (1967). **La ciencia de la administración**. México: Ed. Editorial Jurídica Mexicana.
- Guzmán, J. E. (2009). **Macroeconomía y políticas de crecimiento**. Chile: Ed. CEPAL.
- Jiménez, W. (2008) **Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública**. Colombia: Ed. ESAP.
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto número 11-2002.
- Lagares Calvo, M. (1995). **Manual de Hacienda Pública**. España: Ed. Ministerio de Economía y Hacienda.
- López-Ayllón, S. (2009). **La estructura de la rendición de cuentas en México**. México: Ed. Secretaría de la Función Pública.
- López Hernández, A.M. (2005): **El control de la gestión económico-financiera de las administraciones públicas**. España: Ed. Universidad de Barcelona.
- Olvera a Rivera, A. (2009). **Diseño institucional y participación ciudadana**. México: Ed. Secretaría de la Función Pública.

- Pardo, M. (2010). **Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo del gobierno.** México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Paz, J. (2009). **Finanzas públicas.** México: Ed. Porrúa.
- Placencia Alarcón, L.A. (2010). **Administración general y administración pública.** México: Ed. Editorial Jurídica Mexicana.
- Queralt, M. (1990). **Curso de derecho financiero y tributario.** Madrid, España: Ed. Tecnos.
- Rodríguez Bereijo, A. (1976). **Introducción al estudio del derecho financiero.** España: Ed. Instituto de Estudios Financieros.
- Sainz de Bujanda, F. (1977). **Sistema de derecho tributario.** Madrid, España: Ed. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.
- Santana, P. (2008) **Movimientos sociales y reforma política en Colombia.** Colombia: Ed. Foro.
- Velasco Sánchez, E. (2011) **Gestión pública y rendición de cuentas.** México: Ed. Secretaría de la Función Pública.