

# Descentralización Fiscal: el gran reto para Guatemala\*

---

SE DESCRIBEN SINTETIZADAMENTE LAS EXPERIENCIAS DE CHILE, ARGENTINA Y COLOMBIA EN LA MATERIA, PARA DE AHI DERIVAR EL MARCO CONCEPTUAL Y LOS CRITERIOS BASICOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTARA EL CASO GUATEMALTECO. PRESENTA LOS RASGOS MAS DESTACADOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL, LA CUAL SE PLANTEA COMO OPCION AL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIDAD DEL ESTADO.

## Introducción

La centralización en la toma de decisiones de las actividades gubernamentales y la concentración del gasto público en las principales ciudades de los países latinoamericanos, ha traído como consecuencias la centralización productiva, la pérdida de poder de los gobiernos locales, que el gasto público no se oriente a los grupos sociales más necesitados ni responda a las necesidades sentidas de la población, falta de coordinación entre las instituciones del Estado y principalmente una deficiente prestación de los servicios públicos.

La centralización estatal concentra la elaboración, decisión, ejecución y

evaluación de las políticas y acciones del Estado, la percepción y uso de los recursos financieros, la producción de bienes y prestación de servicios públicos y el manejo de los recursos humanos y físicos; adopta una organización jerárquica y conduce a la concentración del poder.

La descentralización del Estado, es el proceso mediante el cual se trata de revertir la centralización, transfiriendo a las administraciones públicas más cercanas a la población, la responsabilidad en el manejo de los recursos y la prestación de los servicios públicos.

La descentralización fiscal, parece ser un intento relativamente nuevo en América Latina; sin embargo, el mismo tiene como precedentes los modelos norteamericanos y europeos, que les han resultado exitosos.

Los países de latinoamérica que han acumulado más experiencia en la

\* Elaborado por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

descentralización de sus sistemas públicos de redistribución de ingresos son Chile, Argentina y Colombia.

En Chile, a partir de 1974 se reemplazó la anterior concepción global para la solución de los problemas sociales, estableciendo un sistema destinado a focalizar la ayuda del Estado hacia los sectores marginados, con el criterio básico de favorecer desde el nivel central aquellos proyectos en los que los grupos beneficiados estuviesen realmente constituidos por individuos con carencias reconocidas y claramente identificadas. En ese sentido, cuando el gobierno central no es el ejecutor directo de los programas, se utiliza el sistema de transferencias condicionadas a los gobiernos locales, que financian la educación, la salud municipalizada, el subsidio de agua potable para familias pobres y otros.

En el proceso de la regionalización del Estado chileno, se estableció una estructura institucional de respaldo a la administración de cada región como una forma de desconcentración territorial de los Ministerios de Estado, a través de los "Secretaríos Regionales Ministeriales" que tienen dependencia administrativa y técnica del nivel central, pero cierto nivel de dependencia de la autoridad regional en las actividades que les sean propias. En el desarrollo económico a nivel regional, fue importante la creación del "Fondo Nacional de Desarrollo Regional" —F.N.D.R.— por medio del cual se financian inversiones de infraestructura productiva y social de interés local, y del

"Fondo Sectorial de Asignación Regional" —I.S.A.R.— que maneja aproximadamente un veintiuno por ciento (21%) de la inversión pública total. En Chile, el impacto redistributivo de los programas ha sido el esperado, habiéndose registrado importantes progresos en materia de disminución de la pobreza en las distintas regiones del país.

En el caso de Argentina, derivado del alto grado de autonomía de los gobiernos provinciales, se dio otra solución al tema de la descentralización fiscal, ésta situación se manifiesta en las transferencias, que están destinadas a las regiones; es importante señalar que allí se ha puesto de relieve el hecho de que, las transferencias de recursos no condicionadas, no han compensado la debilidad de la base tributaria de algunas provincias con el fin de dar un "Nivel de Gasto Equivalente", sino que han provocado una "Explosión en el Gasto" de las jurisdicciones más beneficiadas con las mismas. Por ello, se puede concluir que en ese caso, la política de redistribución regional, además de deficientes resultados, ha implicado una pérdida de correspondencia fiscal en el manejo de los fondos públicos, que ha contribuido a un incremento del gasto provincial y a un debilitamiento del esfuerzo fiscal propio.

En Colombia se identifican tres mecanismos de transferencia a los gobiernos locales: el Situado Fiscal, la Participación a Municipios y las Regalías. El primero es una transferencia condicionada hacia los departamentos

para atender los gastos en salud y educación; el segundo es una transferencia de libre disponibilidad hacia los municipios; y, el tercero es una transferencia de recursos propiedad del Estado nacional hacia los departamentos y municipios. En este caso, los tres tipos de transferencias tienen propósitos redistributivos, organizados por región. Es importante señalar que, debido a la autonomía de endeudamiento de los gobiernos municipales, se estima que la descentralización en Colombia traerá aparejado un fuerte incremento del déficit fiscal en los próximos años, en desmedro del esfuerzo tributario.

En Guatemala, desde hace tres décadas se ha tratado de resolver el problema de la centralización de la administración pública, y fue así como a principios de los setentas, se dio un fuerte impulso a la descentralización y se crearon buena parte de las Entidades Descentralizadas del Estado que aún existen; por otro lado, es importante señalar que varias de las instituciones del Gobierno Central han emprendido la desconcentración de sus respectivas dependencias, tal es el caso de las Zonas Viales de Caminos, las Sedes Regionales de Obras Públicas, las Direcciones Regionales de Educación, las Delegaciones Departamentales de Rentas Internas, las Oficinas de Correos y Telégrafos, las dependencias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y las Jefaturas de Área de Salud; todo ello se hizo con la intención de que los

problemas locales fueran resueltos por funcionarios de esas delegaciones.

Sin embargo, dichas medidas de descentralización y desconcentración no han dado el resultado esperado y las decisiones aún se toman en la Ciudad Capital al más alto nivel de cada institución, debido entre otras causas a que las entidades descentralizadas no han propiciado la descentralización estatal que se concibe en la Constitución, a la falta de delegación real de autoridad y a la concentración del manejo financiero de los recursos públicos.

Tomando conciencia de la importancia de revertir este proceso centralista, los legisladores de la última Asamblea Nacional Constituyente, introdujeron preceptos constitucionales que buscan la descentralización y desconcentración tanto de la administración pública como de la economía en general.

Es así como la Constitución Política de la República de Guatemala, en su Capítulo II "Régimen Administrativo", estipula que el territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios; que la administración será descentralizada y que establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales; crea los Consejos Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; estipula que las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios; y, asigna un diez

por ciento de los ingresos ordinarios del Estado para las municipalidades del país, destinando por lo menos noventa por ciento de ellos para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. Así mismo, en su Capítulo VII "Régimen Municipal", entre otras funciones, les asigna a los ayuntamientos obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales.

En la práctica esto no se ha cumplido plenamente, debido a la cultura organizacional centralizada del Estado; sin embargo, es importante señalar que es voluntad política del actual Gobierno de la República, sentar las bases irreversibles y dar pasos firmes para la consecución de una descentralización administrativa del Estado que propenda por el desarrollo económico, político y social del país y trate de minimizar los desequilibrios regionales; todo ello, basado en que las decisiones políticas y económicas deben tomarse lo más cercano posible de donde estén los que serán afectados por las mismas y que es necesaria una mayor participación de la comunidad en la detección y solución de sus problemas de desarrollo.

Como resultado de la emisión y puesta en vigencia de la Ley Preliminar de Regionalización del País y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Ministerio de Finanzas Públicas, procedió a modificar la estructura del código presupuestario introduciendo los códigos de región a la partida

presupuestaria, con el objeto de generar información a nivel regional y así sentar las bases para una posterior descentralización de la formulación y ejecución del presupuesto.

## **Marco conceptual de la descentralización fiscal**

### ***Descentralización***

Sin perder el carácter unitario del Estado, descentralización significa identificar el nivel del Gobierno que pueda administrar con más eficacia y eficiencia los impuestos y otros ingresos públicos, los gastos, las transferencias, las reglamentaciones y la prestación de bienes y servicios públicos; trasladándole a los gobiernos regionales ciertas tareas de intermediación entre el gobierno central y los gobiernos municipales, y encomendándole a las comunas la ejecución de sus obras y la prestación de los servicios públicos básicos.

### ***Desconcentración***

Es la transferencia de competencia o funciones administrativas a un órgano de inferior jerarquía o subordinado con el propósito de que el órgano desconcentrado tome decisión y ejecute los asuntos técnicos a su cargo;

en este caso no se constituye una nueva personalidad jurídica, persistiendo el principio de jerarquía en relación a quien desconcentra. Esta acción enmarca solamente el descongestionamiento de la administración pública, del centro administrativo hacia el interior de la República.

### ***Regionalización***

Es la readecuación de la división política y administrativa de un territorio o de un país, de acuerdo a criterios geográficos, sociales, culturales, económicos y políticos, con el objeto de viabilizar el desarrollo y eliminar gradualmente los desequilibrios existentes.

### ***Descentralización fiscal***

La descentralización fiscal se define como el proceso de cesión por parte del gobierno de las decisiones en materia de ingresos y egresos públicos, hacia los gobiernos locales o instituciones, que tienen personalidad jurídica y órganos de control propios; cediendo el Gobierno Central su jerarquía administrativa con el objeto de mejorar la recaudación y ejecución presupuestaria y la administración en general.

Se estima que la descentralización fiscal es el medio para alcanzar la eficiencia y equidad nacional a nivel de las diferentes regiones y áreas geográficas

del país, mediante una adecuada provisión de ingresos y asignación de recursos, al transferir a diversas entidades regionales parte de la autoridad del Gobierno Central.

La descentralización fiscal, surge como una de las pocas opciones viables, que las naciones tienen para la solución de sus problemas de desarrollo, especialmente para las que muestran amplios sectores de su población afectados por la pobreza y grandes desequilibrios regionales; en ese sentido, se concibe como un medio que permitirá la efectiva descentralización y desconcentración de la gestión estatal a fin de fomentar el crecimiento económico, la racional utilización de los recursos disponibles y una verdadera democratización.

### ***Modelos de descentralización fiscal***

Teóricamente se pueden definir e identificar cuatro modelos diametralmente opuestos, que podrían resultar de la descentralización de los ingresos y los gastos; dichos casos constituyen ejemplos extremos y en la práctica todos los países caen en algún lugar intermedio; los modelos en cuestión son los siguientes:

- Hay una completa centralización de los ingresos y los gastos; prácticamente no existen gobiernos locales y hay un gobierno altamente centralizado.

- Se da una centralización de los ingresos y una descentralización de los gastos; ello implica que los ingresos son recaudados por el gobierno central y son transferidos para que los gastos los ejecuten los gobiernos locales.
- Se define por la completa descentralización de los ingresos y los gastos; en este caso, prácticamente no existe un gobierno central.
- Hay una descentralización de los ingresos y una centralización de los gastos; en este modelo, los ingresos son recaudados por los gobiernos locales y transferidos al gobierno central.

### ***Criterios básicos para lograr la descentralización***

Se estima que para el desarrollo de un adecuado proceso de descentralización, es necesario:

- Establecer un control y ocupación armónica de los espacios territoriales y propugnar por un desarrollo más equilibrado de las diferentes regiones y áreas del país.
- Promover una participación ciudadana, para que la población se organice bajo un esquema territorial corporativo (Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural), como una opción a las organizaciones sociales tradicionales.
- Disminuir la importancia del Estado en la vida económica del país y en la toma de decisiones en el nivel central, para dar vida al principio de subsidiariedad del Estado.
- Introducir reformas legales que incluyan principalmente el establecimiento de nuevas rentas municipales, que establezcan un conjunto de ingresos tributarios de exclusivo beneficio local, como el Impuesto Territorial.
- Crear un sistema de redistribución de recursos, destinado a compensar a las comunas con una menor base tributaria, mediante un "Fondo Común Municipal" de los ingresos de beneficio local, que busque realmente minimizar los desequilibrios locales y propenda por un desarrollo más equilibrado de todos los municipios del país.
- Debe capacitarse y fortalecerse a las municipalidades, para que puedan administrar adecuadamente sus recursos, proporcionar los servicios públicos locales, ejecutar sus inversiones y postular proyectos para que sean financiados con recursos del gobierno central o de organismos internacionales.

## ***Roles gubernamentales***

### *Rol del Gobierno Central*

El Gobierno Central como garante de la unidad nacional y del bienestar de la población, tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- Mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional.
- Crear un clima de estabilidad económica, política y social.
- Orientar la economía nacional para lograr la racional utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y obtener el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.
- Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia.
- Garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.
- Promover el desarrollo económico de la nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza.

- Promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, para lograr un desarrollo equilibrado del país.
- Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en una forma eficiente.

### *Rol del Gobierno Departamental*

La Constitución Política de la República establece que el Gobierno de los Departamentos estará a cargo de un Gobernador nombrado por el Presidente de la República, quien deberá estar domiciliado durante cinco años anteriores a su designación en ese departamento; que en cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el Gobernador, que estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores públicos y privados organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

El Gobernador Departamental, como representante de los municipios de su departamento, debe integrar todas las actividades del sector público ante los Consejos de Desarrollo y coordinar las acciones con el sector privado en su jurisdicción, a fin de dar cumplimiento a la política del Gobierno y fortalecer el desarrollo económico y social de su circunscripción.

Los Gobiernos Locales son los representantes de la población por haber sido electos por ellos y son responsables de presentar soluciones a los problemas sociales y económicos de su comunidad; por su cercanía a las necesidades sentidas de la población representan la opción básica en una estrategia de atención directa a estas necesidades; utilizan para su financiamiento ingresos percibidos por servicios prestados dentro de la comunidad (tasas y arbitrios), aporte constitucional y transferencia de los porcentajes de determinados impuestos que deben percibir por ley.

Las comunidades por su parte deben organizarse en comités, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, etc., con el fin de detectar, planificar y participar en la solución de problemas específicos en beneficio directo de sus municipios.

### ***Visión de las finanzas públicas descentralizadas***

La descentralización de las finanzas públicas, que debe entenderse como un medio para la descentralización y desconcentración de la Administración Pública, a fin de lograr la modernización institucional del Estado y no como un fin en sí misma, debe

visualizarse como una medida de política económica y fiscal, que sin perder los principios presupuestarios de unidad, programación y equilibrio, consagrados en la Constitución Política de la República, defina y limite claramente cuáles serán los campos de acción del Gobierno Central, sus Entidades Descentralizadas, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades del país; demarcando cuáles serán los ingresos de carácter nacional, regional o local y qué tipos de funciones o servicios estarán obligados a prestar, tratando en todo caso que los gobiernos no se expandan significativamente y las instituciones públicas no creen nuevas dependencias, sino que por el contrario optimicen el uso de los recursos humanos, físicos y financieros de que disponen.

La descentralización fiscal debe tener por finalidad acercar la responsabilidad tributaria y de gasto a las propias comunidades, transfiriendo el poder de las autoridades centrales a las distintas jurisdicciones, como una respuesta al clamor ciudadano por una mayor participación en las decisiones económicas que les afectan y a las demandas de una mayor transparencia en la gestión pública; trasladando a los gobiernos locales aquellas funciones que por su conocimiento más directo de la realidad, estén en capacidad de solucionar de una mejor forma, dejando al gobierno central solamente las acciones nacionales de gran alcance y aquellas que por su magnitud no pueden ser ejecutadas por los gobiernos locales.

Para que la descentralización fiscal de resultados positivos, se estiman necesarios los requisitos siguientes:

- Debe existir un alto grado de disciplina presupuestaria que asegure el mantenimiento del equilibrio fiscal a nivel nacional.
- Hay que conocer la capacidad local de tributación, para poder desarrollar un régimen racional de transferencias.
- Es necesario desarrollar un sistema uniforme de información financiera y administrativa, que permita a los formuladores y evaluadores de la descentralización tener resultados confiables.
- Debe existir un programa permanente de capacitación para los funcionarios y empleados públicos de todos los niveles, que contribuirá para asegurar el desarrollo y persistencia de la descentralización fiscal.
- Se debe buscar una percepción y asignación más eficiente de los recursos, sin la exclusión de los valores de equidad, subsidiaridad y gobernabilidad.
- Debe entenderse como parte de una estrategia de desarrollo de carácter más general, en la cual los mercados asuman un papel de mayor relevancia y el gobierno procure modernizar la administración pública; con ello se creará el entorno propicio para la descentralización fiscal, política y administrativa del Estado.
- Dentro del proceso de descentralización fiscal, los gobiernos locales deben recaudar una parte significativa de sus propios ingresos; porque si no lo hacen ponen en duda toda la argumentación acerca de la mayor eficiencia económica y mejor gobernabilidad. Adicionalmente, se considera que una fuerte dependencia con respecto a las transferencias de recursos y las subvenciones, destruye los incentivos para la adopción de decisiones locales responsables.
- Debe evitarse proporcionar transferencias y subvenciones a las comunidades que no cobran impuestos acordes con su capacidad tributaria, porque ello equivaldría a subsidiar la exportación de impuestos y a estimular una utilización ineficiente de los recursos locales. En todo caso, las subvenciones deben tener por objeto igualar las capacidades fiscales y compensar las necesidades fiscales; pero únicamente después que las propias comunidades beneficiadas hayan demostrado un esfuerzo tributario convincente.

### **Impacto del centralismo en las finanzas públicas**

La organización y funcionamiento de la Administración Pública en Guate-

mala, caracterizada por su marcada concentración en la ciudad capital, ha producido los efectos relevantes siguientes:

- Falta de oportunidades en el interior y concentración de los servicios públicos en la capital, que han sido un fuerte estímulo para la migración de la población, lo que ha resultado en la macrocefalia del país.
- Deficiente prestación de los servicios públicos, especialmente en el interior del país.
- Carencia de autonomía real de las municipalidades por la dependencia financiera del gobierno central.
- Incapacidad de administrar adecuadamente los recursos financieros de las corporaciones municipales, debido a la falta de sistemas, métodos, procedimientos y personal capacitado en los gobiernos municipales.
- El gasto público se ha concentrado en la metrópoli y no ha sido orientado ni focalizado hacia los grupos más necesitados.
- Falta de coordinación de las actividades del gobierno central y de los gobiernos locales, lo que produce duplicidad de esfuerzos y pérdida de recursos.

## **Ventajas de la descentralización fiscal**

Se estima que trasladar parte de las funciones de recaudación y manejo de recursos públicos, que actualmente realiza el Gobierno Central, a los gobiernos locales traerá los beneficios siguientes:

- Facilitará el cobro y pago de las contribuciones.
- Estimulará a la población a pagar en sus propias jurisdicciones, debido a que ésta sabrá que lo que paga en su localidad allí mismo se invertirá.
- Permitirá el fortalecimiento de los municipios y departamentos.
- Hará más transparente el cobro y utilización de impuestos, tributos, tasas y arbitrios.
- Permitirá la fiscalización de la población sobre el manejo de los recursos públicos.
- Dará participación democrática y autonomía financiera a los gobiernos locales.
- Permitirá a los ayuntamientos contar con otras fuentes directas de ingresos, minimizando su dependencia del aporte constitucional.
- Hará más participativos y responsables a los funcionarios de los gobiernos regionales y locales.

- Se logrará una mejor coordinación entre los programas de Gobierno y los de la comunidad, por medio de la participación y el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; lo que permitirá mejorar la calidad del gasto público y las inversiones.
- Al generar ingreso en los diferentes municipios del interior de la república, se aumentará el gasto en los mismos y el efecto multiplicador de ello, permitirá el crecimiento económico del país de una manera más equilibrada.
- Se contará con registros e información de los ingresos percibidos a nivel local, que permitirán conocer el lugar de generación de los mismos y no únicamente el lugar donde se pagan.

### **Acciones de descentralización fiscal**

El Ministerio de Finanzas Públicas con el objeto de viabilizar el desarrollo de una Administración Descentralizada, ha iniciado varias acciones que apoyarán la modernización de la administración financiera del Estado, contando para ello con la asistencia de Organismos Internacionales, dentro de las más importantes se señalan las siguientes:

enero-diciembre/1995

### **Fortalecimiento de las administraciones departamentales de rentas internas**

Con el propósito de lograr un nivel adecuado de ingresos tributarios, se han realizado una serie de medidas de reestructuración, que incluyen el Programa de "Desconcentración Tributaria y Modernización de las Administraciones Departamentales de Rentas Internas", con los siguientes logros:

- Ampliación de los programas de fiscalización interna.
- Simplificación de trámites administrativos.
- Desconcentración de la recaudación tributaria, mediante el cobro de impuestos en los bancos del sistema y municipalidades del interior de la República.
- Creación de la Coordinatura de Rentas Internas, como una unidad de asesoría técnica para descongestionar la actividad administrativa.
- Traslado del cobro del Impuesto de Circulación de Vehículos a los bancos del sistema y Administraciones Departamentales de Rentas Internas.
- Traslado del cobro del Impuesto Unico sobre Inmuebles a las Municipalidades.

## **Modernización de la Dirección General de Aduanas**

En lo que respecta a la Dirección General de Aduanas, se han realizado esfuerzos que han permitido mejorar la recaudación de las rentas externas, tales como:

- Apertura de las ventanillas únicas de vehículos en Quetzaltenango y en Agua Caliente, Esquipulas.
- Establecer un programa de contra registros en todas las Aduanas de la República, para hacer el ajuste en la aplicación de las partidas arancelarias.
- Suscribir y ejecutar el convenio de cooperación técnica internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– para fortalecer el sistema aduanero del país.
- Poner en funcionamiento el sistema automático de despacho aduanero en: Aduana Central, Santo Tomás de Castilla, Puerto Barrios, Puerto Quetzal, Tecún Umán y El Carmen.
- Creación de la Coordinatura de Aduanas con Subcoordinaturas Terrestre, Aérea y Marítima, con el objeto de mejorar los controles en cada una de ellas.
- Creación del Centro de Información Aduanera, para facilitar los procedimientos administrativos,

a fin de que el usuario tenga acceso en forma inmediata a los requisitos y procedimientos exigidos en las diferentes operaciones de aduanas.

- Implementación de predios fiscales de depósito en tránsito para vehículos, en los puestos fronterizos terrestres.
- Implementación de la Auditoría e Investigación Aduanera para maximizar los controles internos y reducir la evasión fiscal.

## **Transferencia del impuesto territorial a las municipalidades**

El Congreso de la República mediante el Decreto Nº 57-94, aprobó la iniciativa de Ley presentada por el Presidente de la República tendente a modificar la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, para fortalecer a los gobiernos locales mediante el traslado de la administración, cobro y recaudación del impuesto territorial a las municipalidades del país; estipulando que lo cobrado por los contribuyentes afectos al dos por millar se trasladará a las municipalidades respectivas en su totalidad como fondos propios; y que el producto recaudado a los contribuyentes afectos al seis y nueve por millar, se distribuirá en un veinticinco por ciento para el Estado y un setenta y cinco por ciento para las municipalidades. A las municipalidades que poseen capacidad para administrar el impues-

to, lo recaudado les corresponderá en un cien por ciento; las que no poseen capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, lo hará por ellas el Ministerio de Finanzas Públicas destinando el setenta y cinco por ciento de la recaudación a las municipalidades en donde esté ubicado cada inmueble.

Los cambios en la Ley del Impuesto Unico sobre Inmuebles, contribuyen a la descentralización de la administración y aumentan la autonomía financiera y liquidez de las municipalidades.

### ***Procedimientos para mejorar la ejecución presupuestaria***

Con el objeto de mejorar y flexibilizar la ejecución del presupuesto de egresos, se han adoptado las acciones siguientes:

- Ampliar significativamente los fondos rotativos de los diferentes Ministerios, hasta en un veinticinco por ciento de sus asignaciones para bienes y servicios.
- Se ha flexibilizado la apertura presupuestaria, al dejar como renglones específicos de gasto únicamente aquellos que resulten ser insumos críticos para los programas básicos de Gobierno (medicinas en los hospitales, asfalto en caminos, etc.) y aquellos sobre los que se quiere tener un

estricto control de su utilización (combustibles, viáticos, etc.).

- Se ha facilitado la ejecución de los recursos provenientes de ingresos específicos, creando para este efecto una subcuenta en el fondo común.

### **Descentralización de la formulación del presupuesto**

#### ***Objetivos generales***

La descentralización del proceso de formulación del presupuesto tiene los siguientes objetivos:

- Hacer realidad el mandato constitucional de descentralizar la Administración Pública e impulsar la política de descentralización contenida en la Agenda de Gobierno.
- Promover la participación activa de la población en la identificación de sus problemas y necesidades, así como en la formulación y ejecución de soluciones a los mismos.
- Trasladar la facultad de la toma de decisiones sobre proyectos de inversión a entidades estatales y participativas que estén más cercanas a las necesidades sentidas de la población.

- Permitir una asignación y ejecución racional de los recursos, en función de las necesidades de desarrollo de cada una de las regiones.

### ***Estrategias para alcanzar los objetivos básicos***

La descentralización de la formulación presupuestaria requiere establecer mecanismos de planificación y programación presupuestaria que permitan una mayor participación y decisión de los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y de la comunidad organizada. Desde el punto de vista técnico se requiere establecer mecanismos de identificación, preparación, control y seguimiento de proyectos "de abajo hacia arriba" así como mecanismos que aseguren una mejor compatibilización espacial y sectorial de las inversiones para que éstas puedan responder mejor a las necesidades sentidas de la población.

El Ministerio de Finanzas Públicas, estima que para la formulación descentralizada del presupuesto se debe contar con la participación de todas las instituciones del Estado, debido a que su éxito dependerá, en gran medida, del esfuerzo conjunto de todos aquellos sectores involucrados en el desarrollo económico y social del país. Para el logro de tal objetivo se deberá contar con políticas claras y normas precisas para la formulación presupuestaria y

una coordinación a nivel nacional, que involucre especialmente a los Consejos de Desarrollo como encargados de la organización y coordinación de la Administración Pública en sus correspondientes jurisdicciones.

### ***Acciones tendentes a lograr una adecuada participación de los Consejos de Desarrollo en la formulación del presupuesto***

Para lograr un proceso adecuado de participación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del presupuesto se programa desarrollar las acciones siguientes:

- Fortalecer las unidades técnicas de los Consejos Departamentales, mediante la capacitación de su personal.
- Informar sobre los procedimientos de la elaboración del presupuesto, mediante manuales e instructivos que preparará el Ministerio de Finanzas Públicas.
- Apoyar las acciones que la Ley de los Consejos de Desarrollo les estipula como funciones de los mismos.
- Realizar reuniones de trabajo con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para el seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria, elaborando informes para tomar las acciones correctivas que sean necesarias.

## ***Medidas para la descentralización del presupuesto***

Dentro de las medidas para la descentralización del presupuesto, que el Ministerio de Finanzas Públicas ha impulsado, se destacan las siguientes:

### *Formulación del Presupuesto de Inversión para 1995*

En las normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto, se condicionó a las distintas unidades ejecutoras del Estado, para que en la fase de elaboración de sus Anteproyectos de Presupuesto a nivel de proyecto y obra, dieran participación a los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; esta acción se concretó en 1994, mediante reuniones de trabajo con los Diputados Distritales, Presidentes de los Consejos Regionales de Desarrollo, Gobernadores Departamentales y Unidades Ejecutoras. Este procedimiento de participación se institucionalizará.

### *Apoyo a los Fondos de Inversión Social*

Como un medio para descentralizar el gasto público y hacer más eficiente la inversión, a fin de que la misma se destine a proyectos de bienestar social focalizados en las áreas y grupos sociales que tienen los mayores índices de pobreza, se han fortale-

enero-diciembre/1995

cido financieramente los Fondos Sociales (de Inversión Social, FIS; Nacional para la Paz, FONAPAZ; de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC; Aporte para el Desarrollo Rural, ADR; Nacional de Tierras, FONATIERRA; Guatemalteco de la Vivienda, FOGUAVI y otros); los cuales en base a las demandas de la población y posibilidades de financiamiento, priorizan y seleccionan las obras a ejecutar; estableciéndose para cada caso la forma de ejecución y los compromisos de financiamiento, los cuales en su gran mayoría, se hacen en forma tripartita (FONDO-MUNICIPALIDAD-COMUNIDAD).

### *Fortalecimiento de la capacidad técnica y gerencial de los gobiernos locales*

Con el propósito que los Gobiernos Locales y el Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, estén en condiciones de identificar, planificar, seleccionar y ejecutar eficientemente proyectos de inversión social a nivel local, se les capacitará en materia de planificación, programación y ejecución presupuestaria.

### *Creación de Oficinas Regionales de Administración Financiera*

Como una de las medidas que permitirán desarrollar el proceso de descentralización financiera, integrar los

procedimientos de presupuesto, contabilidad y tesorería, y crear un enlace directo de la Región con las Unidades Ejecutoras y el Ministerio de Finanzas Públicas, se crearán como plan piloto y pondrán en operación cuatro unidades de administración financiera en los Departamentos de Petén, Chiquimula, Escuintla y Alta Verapaz.

*Impulso del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental –SIAFYCG–*

El Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental, que se proyecta desarrollar en Guatemala, se concibe como un macrosistema compuesto por "el Sistema Integrado de Administración Financiera" -SIAF- y "el Sistema de Auditoría Gubernamental" -SAG-; a su vez, el SIAF está integrado por los Sistemas de Presupuesto Público, Contabilidad Gubernamental, Tesorería Nacional, Crédito Público y Abastecimientos; y a pesar de que no incluye explícitamente al Sistema de Recaudación de Ingresos Corrientes, será capaz de comunicarse fácilmente con todos ellos por medios computacionales. El SAG está integrado por el control interno (inherente a la administración), la auditoría interna institucional y la auditoría externa de estados financieros.

Los órganos rectores del SIAF y el SAG son el Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General de Cuentas, respectivamente.

Este sistema tiene por objeto disponer de información financiera útil, oportuna y apta para la toma de decisiones; así como, facilitar el proceso de control y rendición de cuentas, bajo los principios de una centralización normativa y descentralización operativa en la administración financiera del Estado.

Para viabilizar su implementación y ejecución, en el mes de marzo de 1994, un grupo de expertos del Banco Mundial con la asistencia técnica del Instituto de Administración Pública de Nueva York y el apoyo de técnicos nacionales, preparó el documento que contiene el "Diseño Conceptual y Plan para el Desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control Gubernamental".

Las actividades básicas a realizar dentro de este programa son las siguientes:

- Interrelacionar los componentes del SIAF y el SAG.
- Utilizar un clasificador integral de cuentas para interrelacionar los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería, de tal modo que cada transacción se registre una sola vez y que cada componente del SIAF tenga acceso permanente a la consulta de datos financieros.
- Introducir las modificaciones legales y reglamentarias que sean necesarias, para que los nuevos sistemas del SIAF y SAG puedan

desarrollarse adecuadamente en el mediano plazo.

- Aplicar el principio de centralización normativa y descentralización operativa en la administración financiera del Estado en la siguiente forma:
  - Asignar a los órganos rectores las responsabilidades de formulación y aprobación de políticas, normas, procedimientos y metodologías de carácter general, la vigilancia de su cumplimiento y la preparación de informes financieros agregados y consolidados.
  - Asignar a las unidades ministeriales o unidades ejecutoras, la responsabilidad de llevar su propia administración financiera en las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público (cuando sea el caso) y abastecimientos; así como, rendir cuentas mediante informes financieros oportunos y confiables.

Para desarrollar el SIAF, el Ministerio de Finanzas Públicas ejecutará un programa de capacitación a nivel nacional para funcionarios y personal de todas las unidades ejecutoras del Sector Público de Guatemala.

### **Otras acciones de carácter presupuestario para fortalecer la descentralización financiera del Estado:**

- Coordinación permanente con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Gobernadores Departamentales, Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica e Instituciones y Unidades Ejecutoras del Estado, para la formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado a nivel regional.
- Seguimiento y evaluación de la ejecución del presupuesto de inversión, a través del Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación de Proyectos.

### **Conclusiones y recomendaciones**

#### **Conclusiones**

- El mandato Constitucional, contenido en el Capítulo II "Régimen Administrativo", estipula que: la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios; la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales; se crean los

- Consejos Nacionales, Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural; las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios; se asigna un diez por ciento de los ingresos ordinarios del Estado para las municipalidades del país y en su Capítulo VII "Régimen Municipal", entre otras funciones, les asigna a los ayuntamientos las de obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales.
- Para lograr un proceso efectivo de descentralización, se requiere la existencia de voluntad política.
  - La descentralización fiscal, la regionalización y la desconcentración son los medios para lograr la descentralización del Estado.
  - Un requisito de la descentralización, es la introducción de reformas legales que incluyan principalmente el establecimiento de nuevas rentas para los gobiernos locales y el traslado de los servicios públicos locales.
  - Debe fortalecerse la administración de los gobiernos locales en materia de planificación y administración financiera.
  - Debe existir disciplina presupuestaria, capacidad de tributación local y un sistema uniforme de información financiera, que posibiliten la descentralización.
  - La descentralización facilita el cobro y pago de tributos, estimula a la población a pagar en sus propias jurisdicciones, da participación democrática y autonomía a los gobiernos locales.
  - Las acciones que impulsa el Ministerio de Finanzas Públicas, que contribuyen a la modernización financiera del Estado, están orientadas a la descentralización de los ingresos en las Direcciones de Rentas Internas y Aduanas; y, por el lado de los gastos, al desarrollo del Sistema Integrado de Administración Financiera y una mayor participación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del presupuesto.
  - Existe correlación entre la centralización estatal, la centralización productiva y el desarrollo económico; por ello, se considera que la descentralización del Estado contribuirá a la descentralización productiva, al desarrollo de una manera más equilibrada y a la democratización del país.

### ***Recomendaciones***

- Desarrollar un sistema de planificación participativa, que considere primordialmente los intereses y aspiraciones de la población para sus respectivas comunidades.

- Fortalecer la desconcentración de la administración financiera del Estado, mediante el principio de centralización normativa y descentralización operativa.
- Introducir reformas legales que incluyan el establecimiento de nuevas rentas para los municipios así como el traslado de los servicios públicos básicos.
- Desarrollar un programa de capacitación, en materias de planificación y administración financiera, con énfasis en preparación y evaluación de proyectos, y administración presupuestaria y control; para que los funcionarios y trabajadores de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de las municipalidades estén en capacidad de asumir las responsabilidades que les serán transferidas.
- Para que la descentralización fiscal reporte ventajas en la equidad y distribución del ingreso nacional, es necesario un mayor esfuerzo fiscal local; porque ninguna otra medida puede contribuir más a un proceso eficiente de asignación de recursos, mayor equidad y transparencia, que el mejoramiento de la recaudación local.
- Desarrollar el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control.
- Dar participación al Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en la formulación del presupuesto de inversión.
- Que el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural cumpla con las funciones que les han sido asignadas, y que se instituya el "Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural".
- El gran reto para todos los guatemaltecos, es el de lograr la descentralización de la administración pública, como una opción para dar vida al principio de subsidiaridad del Estado, a fin de fomentar el crecimiento económico, orientar la economía nacional, utilizar racionalmente los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y por ende el empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional

Δ