

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ESTUDIO DOCTRINARIO REFERENTE A LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, GESTIÓN
PÚBLICA Y EFICIENCIA DEL ESTADO"

TESIS DE GRADO

ERIK MIGUEL FEDERICO MALDONADO HERNÁNDEZ
CARNET 10999-10

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

"ESTUDIO DOCTRINARIO REFERENTE A LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, GESTIÓN
PÚBLICA Y EFICIENCIA DEL ESTADO"

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR

ERIK MIGUEL FEDERICO MALDONADO HERNÁNDEZ

PREVIO A CONFERÍRSELE

EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, SEPTIEMBRE DE 2017
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO
SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ
DIRECTOR DE CARRERA: LIC. ERICK MAURICIO MALDONADO RÍOS
DIRECTOR DE CARRERA: MGTR. JUAN FRANCISCO GOLOM NOVA
DIRECTORA DE CARRERA: MGTR. ANA BELEN PUERTAS CORRO

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

LIC. MARIO ROBERTO GUADRÓN ROUANET

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

DR. JULIO CESAR CORDÓN AGUILAR

LIC. MARIO ROBERTO GUADRÓN ROUANET

ABOGADO Y NOTARIO

COLEGIADO: 12218

Guatemala, 27 de abril de 2016

Señores
Consejo de la Facultad
Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar

Estimados Señores:

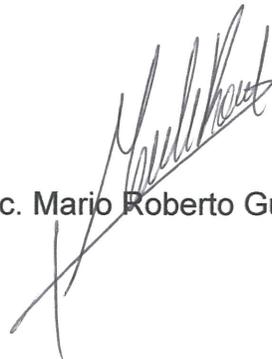
De conformidad con el nombramiento emitido por esa Facultad, en que se dispone designar al suscrito como asesor del trabajo de tesis del alumno **ERIK MIGUEL FEDERICO MALDONADO HERNÁNDEZ** con número de carné 1099910, titulada **“ESTUDIO DOCTRINARIO REFERENTE A LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA DEL ESTADO”**, manifiesto lo siguiente:

1. Que procedí a asesorar y revisar el citado trabajo de tesis de acuerdo a la técnica y metodología establecida para la elaboración del mismo.
2. Que el trabajo mencionado reúne los requisitos de fondo y forma que establece el Reglamento de la Universidad Rafael Landívar;
3. Que el trabajo de tesis realizado por el alumno, constituye una investigación de relevancia para las Ciencias Jurídicas y Sociales, habiendo procedido a verificar la utilización de bibliografía y técnicas de investigación adecuadas.

En virtud de lo anterior, rindo **DICTAMEN FAVORABLE** del trabajo de tesis **“ESTUDIO DOCTRINARIO REFERENTE A LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA DEL ESTADO”**, realizado por el alumno **ERIK MIGUEL FEDERICO MALDONADO HERNÁNDEZ**.

Lic. Mario Roberto Guadrón Rouanet

Mario Roberto Guadrón Rouanet
Abogado y Notario



Julio César Cordón Aguilar
Abogado y Notario

Guatemala, 13 de septiembre de 2017

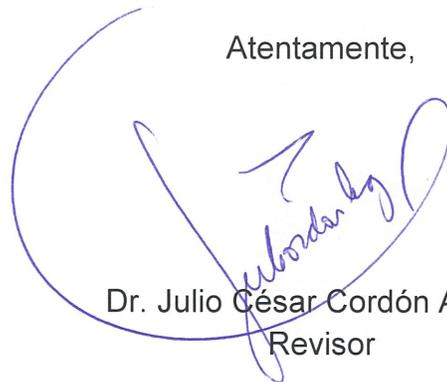
Señores
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar

De manera atenta me dirijo a ustedes, con el objeto de referirme al trabajo de tesis del estudiante Erik Miguel Federico Maldonado Hernández, carné 1099910, titulado *Estudio doctrinario referente a la organización institucional, gestión pública y eficiencia del Estado*, del que fui designado revisor de forma y fondo.

Luego de leer la investigación, tuve oportunidad de remitir mis observaciones al estudiante, quien introdujo las modificaciones pertinentes. De esa cuenta, no existe inconveniente de mi parte en emitir dictamen favorable del trabajo presentado, pues cumple la normativa universitaria y la metodología atinentes a trabajos de esta categoría.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de ustedes.

Atentamente,



Dr. Julio César Cordón Aguilar
Revisor



Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado del estudiante ERIK MIGUEL FEDERICO MALDONADO HERNÁNDEZ, Carnet 10999-10 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus Central, que consta en el Acta No. 07568-2017 de fecha 13 de septiembre de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"ESTUDIO DOCTRINARIO REFERENTE A LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, GESTIÓN PÚBLICA Y EFICIENCIA DEL ESTADO"

Previo a conferírsele el grado académico de LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 19 días del mes de septiembre del año 2017.



LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

Dedicatoria

A Dios: Por brindarnos este maravilloso mundo.

A mi buena madre María: Por ser mi recurso ordinario.

A Flor de María de Maldonado: Mi madre, como fruto de su esfuerzo, motivación, trabajo y ejemplo. La nobleza, la bondad y el amor tienen nombre y apellido, la amo profundamente.

A Erik de Jesús Maldonado Arreaga: Mi padre, el mejor de todos, por ser lo más grande que conocí en la vida y mi mayor ejemplo. Por lo que me enseñó en vida y lo que sigo aprendiendo de él cada día, formando un legado y conexión espiritual indispensable. Por su profunda sabiduría, amor y enseñarme que lo más importante es *ser feliz*. Por vivir en mí, inspirarme, permitirme seguir sus pasos, trascender y acompañarme siempre.

A mis hermanas: Lily y Erika, las meshitas que mis papás me enseñaron a cuidar y respetar, con amor. Por su gran apoyo en todo, por compartir sueños, tristezas, ganancias y alegrías siempre.

A mis sobrinos: María Isabel y Erik, José Manuel y Camila, por motivarme a ser un ejemplo para ellos, por invitarme a jugar por la vida, despertando siempre la creatividad y el niño que hay en mí.

A José Miguel Hernández Moran: Mi abuelo, como agradecimiento que por mis venas corra su sangre. Su bondad, amor, ejemplo de superación y trabajo trasciende en mí.

A Manuel Estrada: Mi cuñado, por la hermandad y lealtad, que me ha demostrado a mí y a mi familia.

A mis abuelos: Miguel y Flor, por ser ejemplo de perseverancia y verdadero amor; Federico y Roslinda, con amor.

A mi familia: Mi sangre, especialmente a mis primos por considerarlos mis hermanos y compartir tantas cosas, a mis tíos y sobrinos, con amor.

A mis amigos y amigas: Por compartir vivencias, experiencias, contar con ustedes siempre cada uno de su forma particular y especial, fraternalmente.

A los que se adelantaron: Mi hermano Angel de León, mis padrinos Lily y Hugo, y Alberto Olano, quienes alimentan siempre mi pasión por la justicia y su recuerdo vive en mi mente y en mi corazón.

A Mauricio Aquino y Estely Hernández de Aquino: por apoyarme y quererme como un hijo y considerarme un miembro más de su familia, porque su apoyo es fundamental en mi desarrollo.

Al licenciado Mario Roberto Guadron Rouanet y al Doctor Julio César Córdón Aguilar: asesor y revisor respectivamente, por brindarme su amistad, apoyo y conocimientos académicos para la realización de la presente investigación.

A mis maestros: principalmente a los que más que impartirme una materia, me dieron lecciones de vida.

A Centroamérica: Como un ideal permanente de luchar por la integración política y económica de la región.

A los estudiosos del Derecho: Juristas, profesores, estudiantes e investigadores que aportan a la evolución de nuestra ciencia.

A la juventud guatemalteca: Por centrarse en ella el presente y el futuro del rumbo de nuestro país, para que sigan estudiando, superándose y creyendo en sí mismos, dejando el egoísmo por un lado, soñando y construyendo un mejor país.

Al lector: Principalmente, al que aporta auténticamente sus conocimientos y su trabajo, al desarrollo económico y social de Latinoamérica, en especial de Centroamérica.

RESPONSABILIDAD: “El autor será el único responsable del contenido y conclusiones de la tesis”

Resumen Ejecutivo

El Estado es un conglomerado social organizado política y jurídicamente, establecido en un territorio determinado bajo un poder público, se estructura fundamentalmente a través de organismos públicos que cuentan con instituciones, encargadas de cumplir a cabalidad con los fines del Estado.

En este marco organizacional del Estado, se le han atribuido funciones a las diferentes entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas que se encargan del ejercicio de la administración pública, así como de cumplir sus objetivos.

En ese contexto, resulta de vital importancia, el estudio minucioso y exhaustivo de los aspectos concernientes a la hacienda pública del país, en virtud que representa la economía pública de un Estado, es decir, las capacidades y patrimonio con el que cuenta, básicamente porque para realizar la función administrativa y financiera, se requiere una correcta equidistribución de los recursos, mismos que se asignan en función de las políticas económicas y sistema de gobierno.

Acorde con este planteamiento, la asignación de recursos es efectuada a través del presupuesto público, el cual debe cumplir con diferentes fases, en las que se analizan los intereses, capacidades y finalmente se determinan los recursos, tomando en cuenta los ingresos y los egresos de un Estado.

Atendiendo estos preceptos, es consistente evaluar la gestión pública realizada a través de la actividad económica del Estado, su división presupuestaria, el mecanismo utilizado para su asignación y ejecución, incidencia del comportamiento burocrático en el presupuesto, así como la eficiencia, productividad y deficiencia existente en el desarrollo de sus actividades, todo ello a fin de conocer el funcionamiento del Estado, mecanismos de control, administración financiera y organizacional.

En este orden de ideas, se realiza una exposición general y comparación de las legislaciones de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, México, España y Argentina, en cuanto a su organización estatal, sistema de gobierno y proceso presupuestario.

Índice

Página

Introducción.....xi

Capítulo 1

El Estado

- 1.1. Conceptos de Estado..... 1
- 1.2. Organización del Estado 3
- 1.3. Actividad administrativa y financiera del Estado 7
- 1.4. Funcionalidad de instituciones estatales..... 14

Capítulo 2

Estado y Economía

- 2.1. Economía política..... 19
- 2.2. Hacienda pública..... 21
- 2.3. Economía política del presupuesto 25
- 2.4. Mecanismos de asignación del presupuesto 30
- 2.5. Ejecución del presupuesto 35

Capítulo 3

Teoría económica de la burocracia

- 3.1. La burocracia 38
- 3.2. Burocracia y hacienda pública 41
- 3.3. Incidencia del comportamiento burocrático en los presupuestos públicos 44

Capítulo 4

Gestión pública y eficiencia del Estado

4.1. Gestión pública y eficiencia.....	49
4.1.1. Control de actividad.....	54
4.1.2. Sistema de incentivos.....	58
4.1.3. Rendición de cuentas	60
4.1.4. Corrupción.....	62
4.2. Gasto público	64
4.3. Relación, supervisión y cooperación entre instituciones	67

Capítulo 5

Legislación comparada sobre organización y gestión pública presupuestaria

5.1. Guatemala.....	70
5.2. El Salvador.....	74
5.3. Honduras	78
5.4. Costa Rica.....	83
5.5. Nicaragua.....	87
5.6. México.....	91
5.7. España.....	95
5.8. Argentina.....	99
5.9. Análisis comparativo de legislaciones.....	100

Capítulo 6

Estudio sobre la organización del Estado y el proceso presupuestario.....	106
Conclusiones.....	115
Referencias.....	117
Referencias bibliográficas.....	117
Referencias normativas nacionales.....	122
Referencias electrónicas.....	122
Otras referencias.....	123
Anexos.....	125

Introducción

El Estado es un conglomerado social de personas asentado sobre un territorio determinado, con un poder público y estructura jurídica y política.

La actividad administrativa y financiera del Estado es desempeñada de acuerdo a la funcionalidad de las instituciones públicas, cuyo actuar está condicionado por la hacienda pública, las capacidades económicas y presupuesto público.

A todos estos aspectos, debe sumarse la incidencia del comportamiento burocrático, la cultura, la corrupción, el gasto público, la rendición de cuentas, los mecanismos de fiscalización, entre otros elementos jurídicos, sociales o económicos.

Como pregunta esencial de este estudio doctrinario referente a la organización institucional, gestión pública y eficiencia del Estado es pertinente plantearse ¿qué es la eficiencia de la gestión pública en la ejecución presupuestaria por parte del Estado?, este cuestionamiento se focaliza en desentrañar a través del proceso investigativo, los elementos medulares que conforman o integran el Estado, requiriéndose en esencia, hacer énfasis en los aspectos doctrinarios de la gestión pública y los elementos presupuestarios necesarios para garantizar su correcto funcionamiento; de esa cuenta, a través del desarrollo de cada uno de los elementos vinculantes con la pregunta de investigación, se dispondrán de parámetros teóricos que permiten generar una plataforma fáctica sobre la cual se sustenta la razón central para efectuar el abordaje del estudio doctrinario referente a la organización institucional, gestión pública y eficiencia del Estado.

Es en este contexto que resulta consistente argumentar que el objetivo general del presente estudio, radica en identificar la serie de factores doctrinarios que inciden determinadamente en el funcionamiento del Estado en cuanto a las políticas económicas y presupuestarias.

Luego de la exposición el objetivo medular, es necesario enumerar los objetivos específicos que se persigue con el desarrollo de la investigación, mismos que se presentan a continuación: a) comprender la organización institucional del Estado; b) entender la teoría y analizar la eficiencia de la gestión pública de las instituciones del Estado; y c) comparar la gestión pública y eficiencia del Estado de Guatemala con El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, México, España y Argentina.

Para cumplir dichos objetivos, la presente investigación se divide en seis capítulos, cuyo contenido es el siguiente: el capítulo primero denominado “El Estado”, expone de forma general la conceptualización del Estado, así como sus elementos, estructura, y organización, siendo necesario de igual forma, abordar minuciosamente los elementos teóricos que engloban la actividad administrativa y financiera del Estado, así como la funcionalidad de las instituciones públicas.

El segundo capítulo se titula “Estado y economía”, en el que se establece la estrecha relación de la economía, con la política y el derecho, las necesidades de la hacienda pública, el presupuesto y las capacidades económicas del Estado.

El tercer capítulo aborda el tema de la “Teoría económica de la burocracia”, en virtud que los organismos, instituciones y agencias públicas o estatales realizan su labor a través de empleados y funcionarios públicos, es decir, seres humanos, que se interrelacionan, trabajan y se orientan motivados por diferentes intereses, incidencia que influye sobre los presupuestos públicos, la forma en que se determina y la distribución equitativa que se realiza del mismo.

El capítulo cuarto, denominado “Gestión pública y eficiencia”, expone el concepto de gestión pública y principalmente la forma de trabajar, desempeñar y ejecutar el presupuesto influye en cumplir o no los objetivos o fines del Estado.

El quinto capítulo: “Legislación Comparada sobre organización, gestión pública y eficiencia”, expone de forma general la organización política, administrativa y

presupuestaria de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, México, Argentina y España.

El capítulo sexto: hace énfasis preciso en la discusión y análisis de resultados que se derivan de la interrelación doctrinaria expuesta en los capítulos precedentes y que en esencia constituye uno de los aspectos medulares para exponer la serie de argumentos propios en torno a la organización institucional, gestión pública y eficiencia del Estado en general.

Se utilizará la modalidad de monografía, toda vez que aplicando los tipos de investigación jurídico comparativa y jurídico descriptiva constituye un trabajo de investigación doctrinario sobre la organización institucional, gestión pública y eficiencia del Estado, con la aplicación de la metodología científica propia de este tipo de estudios.

El aporte del presente trabajo de investigación consiste en que formará parte del Manual de Derecho Financiero, desarrollado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, contribuyendo a la sociedad con un estudio sobre la teoría de la eficiencia de la gestión pública de los Estados en general, con el objeto de ser material de estudio, apoyo y fuente de consulta de profesionales, especialistas, docentes, estudiantes y población en general.

Capítulo 1

El Estado

1.1. Conceptos de Estado

El Estado es un concepto que es importante desentrañar, analizar y puntualizar, pues muchas veces es confundido con el gobierno, el poder u otro de sus elementos, que al armonizarse forman el Estado.

El tratadista Porrás Vallejo indica que el Estado constituye el principal elemento articulador de la sociedad¹, afirmación sencilla que expone la complejidad del Estado, toda vez que este es el elemento fundamental de la sociedad, pudiéndose considerar como la columna vertebral formada a raíz de la conjunción de todos sus elementos.

Elementos que son fáciles de entender a partir del concepto que proporciona Francisco Porrúa Pérez en su obra *Teoría del Estado*, en la cual establece: “el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para el bien público temporal de sus componentes.”²

Considera Porrás Vallejo que el Estado es una organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo el poder de mando de una autoridad que gobierna³. De esta forma se destacan los elementos del Estado, constituidos por el elemento humano, que el autor denomina sociedad humana; que se encuentra en un espacio físico, un territorio determinado, bajo un poder público y un ordenamiento jurídico, estos elementos son las formas de gobierno y las normas y leyes que rigen a una sociedad determinada.

Aunado a esto, es importante destacar que Martínez Vera describe al Estado como una estructura jurídica y política que está dotada de un poder, que tiene facultades y con

¹ Porrás Vallejo, Oswaldo Aharón. *El Estado y su Organización*. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2004. Pág. 7.

² Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. México. Editorial Porrúa, S.A. 1962. Pág. 164.

³ Porrás Vallejo, Oswaldo Aharón. *Op. cit.*, Pág. 7.

autoridades que busca en todo momento la realización de sus propios objetivos y fines⁴, esto último es sumamente importante en virtud de que la realización de los fines del Estado son los cimientos de su propia existencia.

Por su parte, Posado se refiere al Estado como una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él, un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política. Dicha fuerza política es impulsada por la sociedad, elemento principal del Estado.⁵

Martínez Vera considera que “El Estado es una estructura política creada para organizar, coordinar, orientar, dirigir y encauzar las actividades del grupo social asentado en un territorio determinado, en donde ejerce jurisdicción dicho Estado.”⁶

Es pertinente concluir que el Estado es un conglomerado social, política y jurídicamente organizado, que se asienta sobre un territorio determinado y que está sujeto a un poder. Es decir que el Estado es el conjunto de los elementos expuestos anteriormente y no representa solamente uno, como muchas veces es confundido, toda vez que se forma por la armonización de dichos elementos o características.

Para que exista un Estado democrático, Porrás Vallejo resalta que deben observarse algunos principios, como la soberanía popular, tridivisión del poder, reconocimiento de los derechos fundamentales, carácter representativo de las autoridades, legitimada y establecida por las constituciones⁷.

Dichos principios son característicos de la mayoría de Estados democráticos; la soberanía es un principio para la existencia de un Estado, sin embargo, hay otros como

⁴ Martínez Vera, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, México, McGraw-Hill, 1994, Pág. 1.

⁵ Estado. Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales. Argentina. Editorial Heliasta. 2004. 30 Edición.

⁶ Martínez Vera, Rogelio, *Op. cit.*, Pág. 215.

⁷ Porrás Vallejo, Oswaldo Aharón. *Op. cit.*, Pág. 7.

la tridivisión de poder o el reconocimiento de derechos fundamentales que no son aplicables para todos los Estados, porque el sistema de gobierno puede ser diferente.

1.2. Organización del Estado

Al analizar que el Estado está compuesto de diferentes elementos, es fundamental conocer la forma en la que se organiza para poder alcanzar sus fines, es decir la forma en la sociedad.

Como expresa García Máynez, “la característica esencial del Estado estriba en la capacidad de organizarse a sí mismo, es decir, el acuerdo con su propio derecho. La existencia del poder político encuéntrase condicionada por la de un órgano independiente, encargado de ejercer el poder”⁸, es decir que el poder debe ser ejecutado por un organismo especializado que ha sido considerado desde la capacidad que tiene el Estado de organizarse por sí mismo .

Es por ello que el Estado en su papel de organizarse, debe tomar en cuenta varios aspectos históricos, económicos, sociales y coyunturales de la sociedad en particular, para poder delegar el poder en órganos especializados.

El Estado, para poder realizar sus objetivos, necesita contar con una organización publica y administrativa que regulada por la legislación nacional, que cuente con instituciones y organizaciones estatales; como lo indica el tratadista Castillo González, “el Estado es un conjunto de instituciones políticas y administrativas, establecidas por la ley”⁹, dichas instituciones son de suma importancia para la realización de sus fines y sus objetivos, en virtud de que representan los pilares fundamentales de cada Estado.

⁸ García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Argentina. Editorial Porrúa, S.A. 1978. Pág. 104.

⁹ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo Teoría General y Procesal*. Guatemala. Editorial Impresiones Graficas. 2011. Pág. 159

Paredes agrega que es importante estructurar la organización del sector público de una manera viable para que facilite la consecución del bienestar de la sociedad¹⁰. Ballbé manifiesta que “al hablar de administración pública también tenemos que referirnos a los diversos órganos que la forman en cuanto ejercen la actividad administrativa, y explican su estructura y modo de funcionamiento.”¹¹

Sharkanski establece que “cada gobierno adopta la separación y el balance de los poderes, con ligeras variaciones”¹², es decir que cada Estado adopta la separación de poderes, organismos o instituciones que lo representan, para la realización de sus fines. Sin embargo, existen Estados que no realizan dicha separación de poderes, ejemplo de ello es el autoritarismo, donde el poder lo ostenta únicamente una persona.

Esta separación de poderes busca delegar atribuciones y responsabilidades a los órganos estatales, quienes, de conformidad con la legislación, son responsables de cumplir la ley que establece su competencia. Con la ayuda de órganos administrativos, buscan cumplir sus objetivos, los cuales deben estar ajustados al bien común.

Ballbé respalda la afirmación anterior al expresar que la finalidad primordial de los órganos de administración es el bienestar general o bien común, de conformidad con las atribuciones, funciones y competencias que la legislación les otorga¹³.

El jurista español, García-Pelayo afirma: “el Estado no solamente no ha de actuar *contra legem*, sino que, además únicamente ha de actuar *secundu legem*”¹⁴, esto quiere decir que el Estado, a través de sus órganos, no debe realizar actividades contrarias a la ley, o sobrepasarla, sino que su actuar debe ser estrictamente apegado a sus competencias legales, previamente establecidas en la normativa.

¹⁰ Paredes, Fabricio, *Presupuesto Público aspectos teóricos y prácticos*, Venezuela, CODEPRE, 2006. Pág. 32

¹¹ Ballbé, Manuel y Marta Franch, *Manual de Derecho Administrativo*. España. Marques Tallers Grafics, 2012. Pág. 109

¹² Sharkanski, Ira, *Administración Pública*, México, Editores Asociados, 1972, Pág. 73.

¹³ Ballbé, Manuel y Marta Franch, *Op. cit.*, Pág. 109.

¹⁴ García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, España. Alianza. 1984. Pág. 158.

Al establecer que el Estado cumple su fin supremo de buscar el bien común a través de la delegación de diferentes actividades a sus órganos. Se debe analizar que los órganos que representan el poder del Estado se auxilian de diferentes instituciones u organismos administrativos para el cumplimiento de sus fines.

Instituciones que para Castillo González son todas aquellas organizaciones fundamentales o fundantes del Estado, manifestando que en el conjunto de instituciones destacan los Organismos del Estado, estas instituciones operan en el territorio del Estado, geográficamente delimitado, donde se asienta la población conocida como sociedad nacional, aportando un dato interesante, que el Estado desarrolla sus fines hacia dentro en la sociedad y hacia afuera en otras sociedades con las que sostiene relaciones de toda clase¹⁵.

El trabajo dentro de las instituciones u órganos administrativos es desarrollado por el elemento humano, Agustín Gordillo considera que a través de sus órganos el Estado manifiesta su actividad y su voluntad, considerando el órgano, como un conjunto de atribuciones o competencias que serán luego desempeñadas o ejercidas por una persona física determinada, dichos funcionarios o agentes del Estado, al realizar sus atribuciones o funciones producen la voluntad del órgano¹⁶.

Por medio del diseño de la organización estatal se fija el nivel donde se toman las decisiones, se establecen reglas, se diseñan puestos, se crean relaciones de autoridad y se dota de recursos humanos a la organización.¹⁷ Estructura que es constituida por la legislación al momento de diseñar la organización del Estado, para que pueda ejecutar su actividad y voluntad con la intervención del ser humano.

A través de la organización institucional se ordena la actividad administrativa del Estado, la cual será realizada por empleados públicos o funcionarios que con su trabajo

¹⁵ Castillo González, Jorge Mario. *Op. cit.*, Pág. 159

¹⁶ Gordillo, Agustín. *Teoría General del Derecho Administrativo*. España. Instituto de Estudios de Administración Local. 1984. Pág. 201.

¹⁷ Castillo González, Jorge Mario. *Op. cit.*, Pág. 161

buscan la realización de los objetivos específicos que el Estado en general pretende cumplir. De conformidad con Paredes, “las operaciones de producción de bienes y servicios del Estado, se realizan dentro de un marco organizacional, conocido con el nombre de administración pública. En la organización del sector público, se puede decir que, los programas, actividades, proyectos y las unidades descentralizadas y desconcentradas.”¹⁸

García-Pelayo se refiere al Estado como una unidad de poder, indicando que dicho poder necesitar ser ejercido por alguien y estar organizado de conformidad con ciertas reglas para poder ser eficaz, con arreglo a principios orgánicos, según métodos y limitaciones¹⁹, esto es elemental, toda vez que la organización de la administración pública debe estar prevista en la legislación, para que los órganos a través de los funcionarios o empleados públicos no sobrepasen sus funciones o responsabilidades, ni exista abuso de poder o autoridad en cualquier circunstancia.

La delegación de competencias es fundamental para poder realizar las actividades del Estado, pues una institución u organismo puede ordenar o solicitar a otro inferior que realice determinada actividad; como indica Gordillo, “es nada más que un medio jurídico, concreto e individual, ofrecido al órgano a quien le compete una función determinada, de poder desgravarse temporalmente del peso del ejercicio de esa competencia propia, es solo la dinámica de la actuación administrativa que produce sus efectos.”²⁰ Por ende la delegación es una actividad necesaria para hacer eficiente la administración y asegura que logre sus objetivos.

La profesora de derecho económico, Vila Miranda establece que “la administración pública es posible de apreciar a partir de que un Estado de Derecho se organice en base al principio de división de poderes, esto es, la gestión de las funciones de interés

¹⁸ Paredes, Fabricio, *Op. cit.*, Pág. 32

¹⁹ García-Pelayo, Manuel. *Op. cit.*, Pág. 18.

²⁰ Gordillo, Agustín. *Op. cit.*, Pág. 219.

general se distribuye entre organizaciones distintas que las ejercen con exclusividad para evitar la concentración del poder y limitarlo.”²¹

García-Pelayo establece que “el peor enemigo de la libertad, dice Montesquieu, es el poder, ya que es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder tiene a su abuso, mas como el poder es necesario, solo existe un medio para garantizar la libertad, en la que el poder detenga al poder, ello solo puede lograrse mediante su división.”²² En un Estado con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, cada organismo tiene una cuota de poder, por medio de procesos lógicos-rationales de pesos y contra pesos se logra controlar su administración.

Asimismo Sharkanski expresa que “la estructura administrativa se basa en la separación y en el balance de los poderes, al ejecutivo se le dio el derecho al veto; a la legislatura se le dio la habilidad de negar el veto y la oportunidad para revisar las principales; al judicial se le dio una concesión imprecisa de autoridad que ha sido interpretada como el derecho a revisar los actos de otras ramas en cuanto a su constitucionalidad. Finalmente los funcionarios enfrentan la amenaza de ser retirados de sus puestos si violan ciertas prohibiciones en su propio comportamiento.”²³

1.3. Actividad administrativa y financiera del Estado

Giorgetti, citado por Carrera Raya, establece que la actividad administrativa y financiera “es la actividad desarrollada por el Estado y los demás entes públicos para procurarse, conforme a la ley, los medios indispensables para la satisfacción de las necesidades o fines públicos”²⁴.

De conformidad con el tratadista Gordillo, “no es suficiente representativo de la realidad estudiar la organización administrativa del Estado, ahora hay que estudiar la

²¹ Vila Miranda, Carmen, *Derecho Administrativo Económico*, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1994, Pág. 11.

²² García-Pelayo, Manuel. *Op.cit.* Pág. 155.

²³ Sharkanski, Ira, *Op. cit.*, Pág. 77.

²⁴ Carrera Raya, Francisco José, *Manual de derecho financiero*, Vol. I, España, Ed. Tecnos, 1994, Pág. 26.

organización económica y administrativa del Estado, pues la acción del Estado a través de su intervención en la economía presentará al derecho administrativo una realidad socioeconómica muy diversa.”²⁵

Esa realidad permite analizar la actividad del Estado desde dos acciones; la primera es la acción administrativa, y la segunda, la actividad financiera. Es pertinente unificar el estudio de la actividad administrativa y financiera del Estado, en virtud de que la primera busca la organización, análisis de la ejecución de la segunda, la cual representa el patrimonio del Estado.

El Estado es el sujeto que debe ejecutar la actividad administrativa y financiera de conformidad con las necesidades y fines que desea alcanzar, “las decisiones y los actos de disposición relativos a la consecución de las satisfacciones del Estado escapan a la esfera de la acción individual y entran en la autoridad pública.”²⁶

Ahumada considera que “la actividad financiera es una actividad de medios y de fines, los medios son los recursos que forman el patrimonio público, el cual está destinado a financiar los servicios públicos de la vida colectiva”²⁷, o sea que en base al presupuesto de un Estado es que se lleva a cabo la ejecución de sus actividades.

De conformidad con Resico, al proveer servicios públicos o cumpliendo un rol de regulación, el Estado cumple sus funciones, y la actividad financiera incluye todas las normas que tienen que ver con los ingresos, egresos y el endeudamiento público que el Estado realiza para poder cumplir aquellas funciones.²⁸

Osornio cita a Joaquin Ortega, quien expone tres momentos fundamentales de la actividad financiera del Estado: primero el de la observación de ingresos, segundo la

²⁵ Gordillo, Agustín. *Op.cit.*, Pág. 17.

²⁶ Barrere, Alain. *Política Financiera*. España. Editorial Luis Miracle, S.A. 1963. Pág. 51.

²⁷ Ahumada, Guillermo. *Tratado de Finanzas Públicas*. Argentina. Editorial Plus Ultra, 1968. Pág. 27.

²⁸ Resico, Marcelo. *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Argentina, Konrad Adenauer Stiftung, 2008. Pág. 208.

gestión o manejo de los recursos obtenidos, y por último, la realización de erogaciones²⁹.

Por su parte, Villegas coincide con Ortega, porque manifiesta que existen también tres actividades parciales diferenciadas: primero la planificación o medición de gastos e ingresos denominado presupuesto; segundo la obtención de los ingresos públicos; y tercero la aplicación o inversión de tales ingresos³⁰.

La actividad financiera del Estado se encuentra íntimamente ligada al Derecho Financiero, teoría que se relaciona directamente con las anteriores, De La Garza define el Derecho Financiero como “el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos”³¹.

Conceptos que igualmente sostienen y complementan Delgadillo Gutierrez y Lucero Espinosa, al señalar que la actividad del Estado está integrada por tres momentos o fases: primero la obtención, mediante la explotación de sus propios bienes y por el manejo de sus empresas, el ejercicio de su poder de imperio, con base a las contribuciones; segundo el manejo o gestión, a través de los diferentes órganos que integran la administración pública; y por último la aplicación o gasto de recursos económicos que constituye las erogaciones que en concepto de gasto público tiene que efectuar en su gestión.³²

Fernández, al citar a Toninelli, indica que los objetivos a ser logrados por la administración pública son que los montos determinados sean los mismos que los percibidos efectivamente, y que los montos del impuesto teóricos fijados por las normas

²⁹Osornio Corres, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992. Pág. 50 y 51.

³⁰Villegas, Héctor. *Manual de finanzas públicas*. Argentina. Ediciones Depalma. 2000. Pág. 18.

³¹De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*. México. Porrúa, 1986. Pág. 15.

³²Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Elementos del Derecho Administrativo*, México, Limusa Noriega Editores, 2000, Pág. 15.

sean iguales a los determinados por la administración o auto determinados por los contribuyentes.³³

El jurista Osornio también comparte estos tres momentos, concluyendo que corresponderán al derecho fiscal, el derecho patrimonial y el derecho presupuestario.³⁴ Delgadillo Gutiérrez expone que “el derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos, en gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.”³⁵

Los ingresos del Estado se obtienen por la explotación de sus bienes, por lo que debe existir una decisión sobre la forma de obtenerlos, la administración de la explotación de dichos recursos y la repartición al prestar los servicios y las consecuencias finales que se producirán en la economía nacional.

Al referirse a la actividad administrativa, Ginestar indica que “se desarrolla a través de un proceso o ciclo racional, en el cual, se plantean las siguientes fases:

- a) Se organiza mediante la distribución de responsabilidades y funciones, según lo que se plantea hacer como propio en el contexto de referencia;
- b) Se planifica, según los objetivos para ejecutarla en un cierto orden temporal espacial, en el contexto;
- c) Luego se ejecuta en consecuencia y pudiendo introducirse modificaciones según el tipo de desvíos y cuando la realidad lo requiera, pero sin olvidarse que la actividad se desarrolla para el logro de los objetivos identificados en la planificación; y

³³ Fernández, Luis Omar, *Recaudar impuestos en un mundo globalizado*, Argentina, Fondo Editorial Consejo, 2009. Pág. 152.

³⁴ Osornio Corres, Francisco Javier. *Op. cit.*, Pág. 50

³⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.*, Pág. 17.

d) Más adelante se controlan los resultados, según las pautas y patrones, comparando las mismas variables que se utilizan para hacer las proyecciones y para verificar los logros.³⁶

White citado por Ballbé, vincula la administración pública con un concepto interesante, la política pública, al indicar que “la administración pública consiste en las operaciones que tienen como propósito la realización de la política pública, un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, practicas, planes, códigos y costumbres que prevalecen en el momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública.”³⁷

Ginestar establece que “la administración financiera pública o gubernamental se refiere a la administración de fondos y a la expresión financiera de los bienes del gobierno, incluyendo todo lo referido a los flujos de fondos de un determinado periodo, entre periodos o a la situación patrimonial, expresada financieramente.”³⁸

Por su parte, Castillo González, señala que al escudriñar el concepto de administración pública, el significado de las palabras “actividad”, “acción de administrar” y “acción de servir”, sirven para fundamentar la definición etimológica, en el sentido que la administración pública está al servicio de los habitantes del Estado con el fin de realizar el bien común o el interés público.³⁹

Es importante determinar que la administración pública representa los intereses de toda una sociedad, como establece Vila, “cuando se habla de administración pública se alude a una organización al servicio de la comunidad, que gestiona intereses colectivos y se integra en la organización general del Estado.”⁴⁰

³⁶ Ginestar, Ángel, *Lecturas sobre administración financiera del sector público*. Argentina. CITAF-OEA, 1998. Pág. 72.

³⁷ Ballbé, Manuel y Marta Franch. *Op. cit.*, Pág. 109.

³⁸ Ginestar, Ángel, *Op. cit.*, Pág. 112.

³⁹ Castillo González, Jorge Mario. *Op. cit.*, Pág. 21.

⁴⁰ Vila Miranda, Carmen, *Op. cit.*, Pág. 11.

Martínez Vera relaciona directamente la administración pública con el poder ejecutivo, pues este es el encargado de ejecutar todas las actividades del Estado, “el término administración pública es empleado para designar al conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que se encargan de planear, organizar, dirigir y controlar todas las actividades correspondientes a la satisfacción de las necesidades de los gobernados. Estos órganos de la administración pública existen y funcionan al amparo de normas legales en las cuales estos apoyan tanto su estructura como su competencia y funcionamiento.”⁴¹

Igualmente, Vidal Perdomo, al citar a De Laubadere, coinciden con Martínez Vera al indicar que la administración se entiende por el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado y atender los servicios que presta y que depende normalmente de la rama ejecutiva o gobierno⁴².

Se necesita de un gran número de recursos económicos, los cuales obtiene, administra y aplica el Estado para la realización de sus actividades, y es a través de la administración pública que se ejecutan actos materiales y jurídicos⁴³.

La práctica de obtención, manejo y aplicación de los recursos del Estado recibe el nombre de actividad financiera, la cual no solo constituye un medio para alcanzar el fin del Estado, pues este debe obtener los medios económicos necesarios, administrarlos y aplicarlos adecuadamente⁴⁴.

Fraga, al citar a Hauriou, define el derecho administrativo como la rama del derecho público que regula la organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales se han encargados los poderes y derechos para su realización⁴⁵.

⁴¹ Martínez Vera, Rogelio, *Op. cit.*, Pág. 217.

⁴² Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, Colombia, Legis, 2004, Pág. 367.

⁴³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.*, Pág. 15.

⁴⁴ *Loc. cit.*

⁴⁵ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1978, Pág. 13.

El tratadista Villegas considera que se desarrolla la actividad financiera cuando el Estado efectúa gastos públicos y cuando por distintos procedimientos obtiene ingresos provenientes de sus recursos para satisfacer las necesidades de la comunidad⁴⁶.

Para Carrera Raya “la actividad financiera es, sustancialmente, una actividad económica que pretende satisfacer necesidades colectivas o públicas, cuando decimos que es una actividad económica estamos aludiendo a aquella que consiste en la obtención de ingresos y la realización de gastos.”⁴⁷

El tratadista Valdés Costa considera que la actividad financiera del Estado tiene un contenido económico que constituye su carácter universal, porque se refiere a la obtención de medios para la satisfacción de necesidades, además está determinada por elementos políticos como consecuencia de la naturaleza de su objeto activo, que actúa en función de intereses generales⁴⁸.

Con la administración pública el gobierno hace frente a aquellas necesidades de la sociedad que la iniciativa privada no puede o no quiere satisfacer, dicha administración, dicen Edward Dimock y Ogdem Dimock, es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente⁴⁹.

Las actividades administrativa y financiera del Estado están íntimamente ligadas a la administración tributaria, en virtud de que representa la organización del patrimonio del Estado, “la misión fundamental de la administración tributaria es la recaudación de impuestos, a su cumplimiento deben dedicarse los principales esfuerzos, debe aplicar políticas que le son impuestas por el nivel político superior, es crucial el asesoramiento de la administración desde su óptica”⁵⁰, afirma Fernández.

⁴⁶ Villegas Héctor, *Op. cit.*, Pág.12.

⁴⁷ Carrera Raya, Francisco José, *Op. cit.* Pág. 25.

⁴⁸ Valdés Costa, Ramón, *Instituciones de derecho tributario*, Argentina, Ed. Depalma, 1992, Pág. 63.

⁴⁹ Edward Dimock, Marshall y Gladys Ogden Dimock, *Administración Pública*, México, Unión Grafica, 1967, Pág. 3.

⁵⁰ Fernández, Luis Omar, *Op. cit.*, Pág. 107.

Es decir que debe existir una armonización entre la actividad administrativa, la actividad financiera y la actividad tributaria, para lograr los objetivos políticos públicos del Estado y obtener los resultados esperados de la gestión pública.

1.4. Funcionalidad de instituciones estatales

El jurista Porrúa Pérez manifiesta que “la estructura del Estado se compone de una pluralidad de órganos.”⁵¹

La organización del Estado permite realizar las actividades administrativas y financieras necesarias para lograr los objetivos, dichas diligencias son realizadas por organismos, instituciones y aparatos institucionales que se encuentran regulados en la legislación y en las constituciones estatales. Son dirigidas por seres humanos, quienes son electos, nombrados o contratados para desempeñar y ejecutar las funciones.

Institución se define como el conjunto de reglas del juego consolidadas, mediante su aplicación y aceptación, que comparten los actores vinculados a un determinado ámbito de actuación pública y que se utiliza como referente para orientar sus interacciones y la toma de decisiones⁵².

Para medir las funciones de los empleados y funcionarios públicos que se encargan de ejecutar el poder que les corresponde o está dentro de sus facultades, “las instituciones fijan las reglas del juego a través de un conjunto de restricciones por ser una organización dotada de poderes necesarios para actuar conforme al interés público, por una parte restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los individuos, y por otra parte creando nuevas instituciones”⁵³.

⁵¹ Porrúa Pérez, Francisco. *Op. cit.*, Pág. 306.

⁵² Ramió, Carles y Salvador, Miquel. *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. España. Fundación CIDOB, 2005. Pág. 25

⁵³ Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Estado y Economía, México, disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp24eces.pdf> Consultada el 23 de junio 2015.

La publicación “Estado y economía” de la Universidad Autónoma de México establece que “el hecho de que las instituciones funcionen o no, se debe al poder y formas de control que el mismo gobierno tenga sobre la sociedad, lo cual puede contribuir, a su vez, a que los costos de transacción se reduzcan proporcionando a la sociedad mayor eficiencia.”⁵⁴ Característica que representa el fin que se quiere alcanzar con la actividad administrativa y financiera del Estado.

Los Estados a través de sus constituciones políticas, regulan la estructura y organización fiscal, administrativa y financiera: según Buchanan “la constitución especifica la manera de llegar a alcanzar las decisiones colectivas, incluidas las decisiones fiscales, estructura que solo puede escribirse acudiendo a los principios y procedimientos que gobiernan todo el conjunto de las instituciones políticas, para obtener modelos de adopción de decisiones”⁵⁵.

Existen diferentes tipos de instituciones y su naturaleza varía según su origen, formación o la normativa que las instituye, Buchanan indica que existen instituciones fiscales y otras que por su naturaleza pueden denominarse legales, políticas o constitucionales, dando el ejemplo que instituciones como la afectación impositiva, el presupuesto anual, la separación de decisiones sobre el gasto, son instituciones políticas, al mismo tiempo que son fiscales, y otras como las instituciones de decisiones colectivas son políticas sin limitarse a elecciones o actividad fiscal.⁵⁶

Otro aspecto importante de señalar son los recursos con los que cuentan las instituciones, Ginestar expone que “la forma de desarrollo de la actividad se determina por la tecnología, la organización y la distribución de funciones de quienes la ejecutan, con sus actitudes, capacidades y comportamiento, como elementos de la cultura

⁵⁴ Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Estado y Economía, México, disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp24eces.pdf> Consultada el 23 de junio 2015.

⁵⁵ Buchanan, James. La hacienda pública en un proceso democrático. España. Aguilar S.A Ediciones. 1973. Pág. 321 y 322.

⁵⁶ *Ibid.*, Pág. 227.

organizacional que demuestran las intenciones individuales de producir.”⁵⁷ Es decir que las intenciones de los empleados o funcionarios deben estar encaminadas de acuerdo a las capacidades reales que se pueden alcanzar.

Las personas individuales que representan una institución deben participar de alguna manera en el logro de un tipo de acuerdo general sobre los resultados colectivos, es importante que se separe la decisión del individuo con los intereses o mandatos constitucionales o legales, pues estos deben prevalecer en virtud de que representan los objetivos colectivos de una sociedad. Caballero y Garza resaltan que “el nuevo institucionalismo permite un mejor conocimiento e interpretación del papel de las instituciones en una amplia variedad de fenómenos económicos, políticos y sociales, enriqueciendo el Estado de situación de diversos programas de investigación.”⁵⁸

El poder legislativo generalmente, tiene un mayor control sobre la organización y procedimiento de ingresos del Estado, mientras que el poder ejecutivo sobre los planes de gastos; como establece el tratadista Buchanan, “el poder ejecutivo es menos responsable en cierto modo frente a los deseos de los ciudadanos individuales que el legislativo, en sentido diferenciado, porque utiliza el presupuesto de gastos como un medio a través del cual se reconcilian las proyecciones de ingreso y de gasto, este conflicto proporcione el ímpetu para la evolución de las instituciones presupuestarias modernas⁵⁹.”

Un aspecto que es importante exponer en la funcionalidad de las instituciones estatales son los costos de transacción; sobre el intercambio que existe, los autores Carrasco y Castaño indican que “la teoría de los costes de transacción supone un modo de

⁵⁷ Ginestar, Ángel, *Op. cit.*, Pág. 71.

⁵⁸ Caballero, Gonzalo, y María Dolores Garza, Los fundamentos de la nueva economía institucional hacia la economía de los recursos naturales: comunes, instituciones, gobernanza y cambio institucional, España, Universidad de Vigo, Pág. 2.

⁵⁹ Buchanan, James. *Op. cit.*, Pág. 106.

analizar los acuerdos institucionales que tiene que ver con la definición, asignación y transferencia de derechos”.⁶⁰

Caballero manifiesta que “en una economía con costes de transacción positivos, los derechos sobre los recursos no se acaban situando en donde más se valoran, porque esos costes impiden que ciertas transacciones sean rentables”⁶¹.

Existen varias corrientes que se integran al análisis de la nueva economía institucional, por una parte, Coase y Williamson establecen que el análisis se debe centrar en los costes de transacción y los contratos; North desde una óptica más amplia estudia el papel del Estado, mientras que Ostrom pone énfasis en la gobernanza social. Este cuerpo amplio de teorías, centrado en el estudio de las instituciones y sus implicaciones económicas, reconoce la existencia de costes de transacción y su consiguiente impacto económico, así como la importancia de la estructura y la gobernanza de las empresas, que es un elemento dinámico difícilmente explicable con las herramientas de la economía tradicional.⁶²

Otro aspecto importante de exponer es que la comunicación que existe entre las instituciones para su funcionamiento se ha convertido en una parte fundamental y permanente de las operaciones diarias de las instituciones públicas.

Canel establece que “la comunicación de las instituciones públicas tiene consecuencias en la salud de las personas, en la belleza de los parques, en la seguridad de las calles, en la calidad de los transportes, en la protección del medio ambiente, en la paz, afecta la confianza de los ciudadanos en el gobierno, la comunicación permea todas las facetas del gobierno.”⁶³

⁶⁰ Carrasco Monteagudo, Inmaculada y Castaño Martínez, Soledad. “La Nueva Economía Institucional. Nuevas Corrientes del Pensamiento Económico”. Revista Economistas. Colegio de Economistas de Madrid. España, 2012. Pág. 47

⁶¹ Caballero Miguez, Gonzalo. “La economía regional de los costes de transacción: un enfoque neoinstitucional”. *Revista Asturiana de Economía*. Universidad de Vigo, 2002. Pág. 175.

⁶² Carrasco Monteagudo, Inmaculada y Castaño Martínez, Soledad. *Op. cit.*, Pág. 51

⁶³ Canel, María José, *Comunicación de las instituciones públicas*, España, Editorial Tecnos, 2010. Pág. 19.

Al darle la importancia a dicha comunicación, no solo por ser importante como característica general y universal del ser humano, sino también en cuanto a las consecuencias que tiene sobre los objetivos y fines que el Estado espera de los funcionarios y empleados que ejecutan sus funciones.

Capítulo 2

Estado y Economía

2.1 Economía política

Históricamente las ciencias económicas y las ciencias políticas se han relacionado y estudiado conjuntamente, en virtud de que su campo de acción está íntimamente ligado, Paschoal Rossetti cuenta que en Grecia y en Roma, la economía, la ética y la ciencia política constituían una rama única, pues hacían estudios sobre la industria y el comercio, la agricultura y los tributos, la esclavitud y la organización sociopolítica, la moneda y el valor, los intereses y los salarios; luego, en la edad media la sociedad era sometida a unas normas de moral práctica, cobijadas por la ética, la economía y la política; y posteriormente del siglo XVI hasta las revoluciones liberales del siglo XVIII, prepararon el terreno para su autonomía científica, permaneciendo independientes hasta la actualidad ⁶⁴.

En la actualidad hay que entender que se trata de dos ciencias emancipadas; sin embargo, los sistemas políticos y económicos de los Estados en particular, no se aíslan, en virtud de que se encuentran integrados, al interrelacionarse directamente sobre la organización, funcionalidad de las instituciones públicas y actividades administrativas y financieras del Estado.

La economía es una ciencia social, como indica Weiss, “el interés principal de la economía no se centra en la manera de conducir los asuntos personales, la economía se ocupa de problemas sociales muy diversos y de gran importancia para una nación y para el mundo”⁶⁵. Premchand manifiesta que “la economía nacional es la actividad de un pueblo encaminada a satisfacer la necesidad de bienes de la nación”⁶⁶, esto

⁶⁴ Rossetti, José Paschoal, *Introducción a la Economía enfoque latinoamericano*, México, Harper & Row Latinoamérica, 1979. Pág. 14.

⁶⁵ Weiss, Leonard, *Fundamentos de economía enfoque social*, México, Editorial Limusa, 1978. Pág. 15.

⁶⁶ Premchand y Ángel Antonaya, *Aspectos del Presupuesto Público*, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional, 1988. Pág. 66.

significa que el interés que presenta la economía es de carácter colectivo en cuanto a las características sociales de un Estado en particular.

Previo a conocer el concepto de economía política, es importante entender que contiene una característica básica, siendo su carácter público el que: “constituye la esfera de acción del Estado, considerando este como sujeto económico, que se somete a sus decisiones y a su poder de disposición, que se manifiesta por la vía coercitiva”⁶⁷, es decir que la economía pública representa los intereses mismos del Estado.

En consecuencia, la organización política y la organización económica se vuelven independientes, como establece Paschoal Rossetti, la acción económica se subordina a la estructura política de la sociedad⁶⁸. Por su parte, los hermanos Dimock consideran que una economía sólida y próspera ha sido siempre condición indispensable de la política pública⁶⁹. El tratadista Von Kleinwachter establece que la economía política tiene por objeto la economía, buscando la unidad de la pluralidad de los fenómenos de la vida económica⁷⁰.

Para empezar a puntualizar en el concepto de economía política es pertinente entender la relación que existe entre las dos palabras que la conforman, primero política y segundo economía. Paschoal Rossetti indica que “la política se encarga del estudio de la organización del Estado y de relaciones entre las clases dirigentes y las dirigidas, así como el establecimiento de importantes instituciones sobre las cuales se desarrollaran las actividades económicas.”⁷¹ O sea que la economía es una acción del Estado que la confecciona a través de la política.

El tratadista Acosta Romero complementa una noción importante, al exponer la rectoría económica del Estado, mediante la cual establece que al dirigir y planificar las

⁶⁷ Barrere, Alain. *Op. cit.*, Pág. 52.

⁶⁸ Paschoal Rossetti, José, *Op. cit.*, Pág. 14.

⁶⁹ Edward Dimock, Marshall y Gladys Ogden Dimock, *Administración Pública*, México, Unión Grafica, 1967, Pág. 5.

⁷⁰ Von Kleinwachter, Federico, *Economía Política*, 4ta Edición, España, Gustavo Gili, 1963. Pág. 20.

⁷¹ Paschoal Rossetti, José, *Op. cit.*, Pág. 14.

actividades e intervenciones económicas básicas, toma un carácter social y reivindicador hacia las clases en situación precaria, constituyendo así la rectoría del desarrollo nacional en donde la economía juega un papel fundamental⁷².

A través de la planificación, el Estado lleva a cabo esta rectoría económica, que se debe enfocar hacia los fines y objetivos de desarrollo, ejecutándola a través de la actividad administrativa y financiera, la acción tributaria, el gasto público, gestión pública y situación económica en general.

La economía política depende también del espacio geográfico donde se encuentra establecida cada sociedad, la cultura y las modificaciones históricas que han vivido, de igual forma se relaciona con la estructura jurídica de cada sistema.

2.2 Hacienda Pública

Según Buchanan “la hacienda pública se encuentra situada en la línea fronteriza entre la economía propiamente dicha y la ciencia política, porque constituye la economía de la política.”⁷³

Bravo Arteaga hace un estudio etimológico de la palabra “finanzas”, indicando que proviene de la voz francesa “finances” que significa “riqueza pública” o “hacienda pública”, concluyendo que tiene por objeto el estudio de todas las regulaciones sobre la formación de los recursos del Estado, su administración e inversión o gasto⁷⁴.

Faya Viesca manifiesta que la actividad financiera estatal es de contenido esencialmente económico, determinado por factores políticos y sociológicos que operan en cada país y en cada sistema, que también incluye elementos técnicos jurídicos⁷⁵.

⁷² Acosta Romero, Miguel, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1993, Pág. 857.

⁷³ Buchanan, James. *Op. cit.*, Págs. 189 y 190.

⁷⁴ Bravo Arteaga, Juan Rafael, *Nociones fundamentales de derecho tributario*, Colombia, Rosaristas, 197, página 37.

⁷⁵ Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Editorial Porrúa, 1981, página 47.

La hacienda pública estudia los principios abstractos, los objetos políticos, los medios económicos y las normas jurídicas positivas que rigen la adquisición, la gestión y el medio de empleo de los recursos o elementos económicos requeridos por el Estado para la satisfacción de las necesidades públicas por medio de los gastos públicos⁷⁶.

Es pertinente examinar la relación entre finanzas públicas y el derecho económico; de conformidad con Winker, “el derecho económico determina la política aplicable a las finanzas públicas y es precisamente el gasto público y los ingresos correspondientes obtenidos por el Estado de diversas fuentes, el que ocupa un lugar de primer orden”⁷⁷.

Al estudiar la hacienda pública hay que analizarla desde un punto de vista interno-jurídico indica Faya Viesca⁷⁸. Maddick establece que la equidad del sistema impositivo local depende en gran parte del apoyo popular, las finanzas son fundamentales para cualquier sistema de gobierno local, que las fuentes de ingresos sean locales depende de la prudencia, la independencia y capacidad de planear a futuro de las autoridades locales.⁷⁹

De acuerdo con Sainz de Bujanda, el derecho financiero es el “que organiza los recursos constitutivas de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos destinan al cumplimiento de sus fines.”⁸⁰

Flores Zabala agrega que el derecho financiero “es una rama autónoma del derecho administrativo, que estudia las normas legales que rigen la actividad financiera del Estado o de otro poder público”⁸¹. Carrera Raya considera que “es el conjunto

⁷⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.*, Pág. 16.

⁷⁷ Winker, Jorge. *Derecho Económico*. México. Harla S.A. 1985. Pág. 112.

⁷⁸ Faya Viesca, Jacinto. *Op. cit.*, Pág. 47.

⁷⁹ Maddick, Henry, *Democracia, Comunidad y Desarrollo*, Argentina, Ediciones Troquel, 1966, Pág. 160.

⁸⁰ Sáinz de Bujanda, Sistema, volumen I, España, 1997, página 484, citado por Giuliani Fonrouge, Pág. 31.

⁸¹ Flores Zabala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Editorial Porrúa, 1977, Pág 11.

normativo que regula la actividad financiera del Estado y de los demás entes públicos integrados en aquel.”⁸²

Complementando dichas definiciones, Pugliese agrega que “es la disciplina que tiene por objeto el estudio sistemático del conjunto de normas que reglamentan la recaudación, la gestión la erogación de los medios económicos que necesita el Estado y los entes públicos para el desarrollo de sus actividades, y el estudio de las relaciones jurídicas entre los poderes y los órganos del Estado, entre los ciudadanos y el Estado y entre los mismos ciudadanos, que deriva de la aplicación de esas normas.”⁸³

La hacienda pública estudia la actividad financiera del Estado. Adelmo Sandino expresa que “las finanzas públicas estudian la obtención, administración y empleo de los recursos necesarios para atender las necesidades públicas, y cómo estas acciones, a través de la implementación de políticas de imposición, de endeudamiento y de gasto, afectan a la economía en su conjunto.”⁸⁴ Due coincide con lo anterior, pues manifiesta que las finanzas públicas se ocupan de la actividad económica del Estado, como organización política de la sociedad⁸⁵.

Al entender que la hacienda pública representa el concepto amplio de segunda palabra, pues pertenece al derecho público y otra de sus características principales es la relación jurídica positiva que se encuentra establecida en la normativa de un Estado, Giuliani Fonrouge expresa que “el derecho financiero tiene como finalidad estudiar el aspecto jurídico de la actividad financiera del Estado en sus diversas manifestaciones, y tanto por su naturaleza y contenido, como por su objeto, constituye disciplina integrante del derecho público”⁸⁶.

⁸² Carrera Raya, Francisco José, *Op. cit.*, Pág 25.

⁸³ Pugliese Mario, *Instituciones de Derecho financiero*, México, Editorial Porrúa, 1976, página 22 citado por Villegas Héctor B., *Manual de Finanzas Públicas*, Argentina, Editorial Depalma, 2000, página 100.

⁸⁴ Sandino, Adelmo, *Presupuestos Públicos*, Nicaragua, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2013, Pág. 7.

⁸⁵ Due, John, *Análisis económico de los impuestos*, Argentina, El Ateneo, 1972. Pág. 3.

⁸⁶ Giuliani Fonrouge, Carlos. *Derecho Financiero Volumen I*. Argentina. Ediciones Depalma. 1997. Pág. 29.

Giuliani Fonrouge, citando a Sáinz de Bujanda, sostiene que “la sustantividad del derecho financiero, definiéndolo como la rama del derecho público interno que organiza los recursos constitutivos de la Hacienda del Estado y de las restantes entidades públicas, territoriales e institucionales y regula los procedimientos de percepción de los ingresos y de ordenación de los gastos y pagos que tales sujetos desinan al cumplimiento de sus fines.”⁸⁷

El tratadista Von Kleinwachter establece que “la ciencia de la hacienda pública debe estudiar también los efectos que producen en la economía nacional las exacciones, por una parte, y las instituciones públicas, por otra.”⁸⁸

El desarrollo de un Estado se encuentra íntimamente ligado a su hacienda pública y a la administración pública y financiera que organice. Rossetti establece que la ansiedad de desarrollo está formalmente relacionada por el aprovechamiento óptimo de los recursos escasos disponibles, la mayor eficiencia en el manejo de la distribución está relacionada con la expansión de los frutos del desarrollo hacia las diversas clases sociales interesadas en promoverlo, esto equivale a una interrelación entre la distribución y las necesidades limitadas atendidas progresivamente a medida que el proceso de distribución de la riqueza sea más igualitario.⁸⁹

Para Pérez Trejo, la política fiscal es un término afín a la hacienda pública y lo entiende como el conjunto de instrumentos y medidas que utiliza el gobierno para participar en la actividad económica de un país, a través de sus componentes fundamentales: los ingresos fiscales y el gasto público, persigue el objetivo de lograr la utilización y distribución eficiente de los factores de producción y con ello un crecimiento sostenido.⁹⁰

⁸⁷ *Ibíd.* Pág. 31.

⁸⁸ Von Kleinwachter, Federico, *Op. cit.*, Pág. 33.

⁸⁹ Paschoal Rossetti, José, *Introducción a la Economía Enfoque Latinoamericano*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1972, Pág. 27.

⁹⁰ Pérez Trejo, Carlos Armando, *El Salvador: Análisis de Sostenibilidad Fiscal*, El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, 2011, Pág. 4.

Como manifiesta Von Kleinwachter, “se pueden comparar entre sí, las haciendas de las comunidades públicas más distintas, esto es de los diferentes Estados, de las uniones que están por encima de estos (imperio, unión, Estado federal) y de los organismos públicos supeditados al Estado (provincia, distrito, municipio, etc.), en todas partes existen las mismas fuentes de ingresos, que la deuda pública en todas partes muestra los mismos caracteres”⁹¹. Todas las haciendas públicas muestran coincidencias extraordinarias al obtener ingresos importantes a través de impuestos, sobre consumo, transmisión de derechos, entre otros, mostrando características muy similares.

Es importante estudiar el desenvolvimiento histórico de la hacienda de los diferentes Estados, en la historia de cada pueblo se manifiesta el intento de unificar las exigencias de todo el territorio determinado, así como el de hacer cada vez más productivas las fuentes impositivas y, el diferenciar tanto cuando sea posible las exacciones para hacérselas soportables a los ciudadanos.⁹²

2.3 Economía política del presupuesto

Los fenómenos financieros, jurídicos, económicos y políticos se relacionan íntimamente, al punto que no pueden estudiarse de forma independiente porque sus actividades se interrelacionan funcionalmente. Ahumada establece que “el objeto del fenómeno económico es la riqueza, que la actividad política, por su parte, comprende y determina, un acto de poder, las decisiones totales que deben desarrollarse en un Estado de derecho dentro del cuadro jurídico y las ideas morales condicionan la actividad financiera estatal.”⁹³

El presupuesto tiene un rol fundamental como guía para la función pública, como indican Marcel, Sanguines y Martínez, la relevancia del presupuesto no sólo radica en su rol como ordenador y regulador del gasto público, sino que es el resultado de

⁹¹ Von Kleinwachter, Federico, *Op. cit.*, Pág. 33.

⁹² *Ibíd.*, Pág. 33.

⁹³ Ahumada, Guillermo. *Op. cit.*, Pág. 29.

procesos de carácter político y técnico que marcan la pauta de todas las actividades futuras del gobierno.⁹⁴

Eckstein resume el proceso presupuestario, al establecer que es “una exposición detallada de los gastos y los ingresos previstos en un Gobierno, en general por un año y el elemento ejecutivo del gobierno toma sus decisiones relativas a gastos e impuestos, el poder legislativo examina las propuestas y convierte en ley, mediante votación, los planes fiscales del gobierno”.⁹⁵

Para Hallerberg, Scartascini y Stein, “las explicaciones de economía política de los resultados fiscales se basan en la idea de que las decisiones fiscales son el resultado de procesos políticos que incluyen actores con intereses diversos respecto de los resultados de las políticas”.⁹⁶

Giuliani Fonrouge manifiesta que “se le denomina presupuesto nacional o presupuesto económico o presupuesto económico de la Nación, y es concebido como un acto de previsión integral de los ingresos y gastos probables de la Nación durante determinado periodo”.⁹⁷

Entendiendo el presupuesto como un instrumento, Winker puntualmente indica que “va mas allá del diagnóstico y registro de los gastos e ingresos públicos anuales y conforma el instrumento básico de política económica aplicado a la consecución de objetivos determinados.”⁹⁸ Resico de igual forma lo cataloga como un instrumento económico, político y técnico, pero sumándole la característica de contable y financiero, pues expresa las estimaciones de los ingresos que el Estado espera recibir durante un

⁹⁴ Marcel, Mario, Mario Sanguinés y Juan Pablo Martínez, *La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en empeño*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011, Pág. 157.

⁹⁵ Eckstein, Otto, *Finanzas Públicas*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1965. Pág. 40.

⁹⁶ Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; y Stein, Ernesto, *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario*, Colombia, Mayol Ediciones, 2010, Pág. 2.

⁹⁷ Giuliani Fonrouge, Carlos. *Op. cit.*, Pág. 161.

⁹⁸ Winker, Jorge. *Op. cit.*, Pág. 113.

ejercicio, así como también la estimación de los gastos que se espera llevar a cabo dentro de ese mismo lapso.⁹⁹

Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa coinciden con las teorías anteriores al decir que el presupuesto es un documento, legal y contable, en que el gobierno prevé, en cantidades de dinero, los gastos que habrá de hacer en cierto periodo y los ingresos que serán necesarios para cubrir aquellos.¹⁰⁰

Por su parte, Winker expone la relevancia de la función administrativa, al exponer que “el presupuesto es el medio del cual se sirve el Estado para ordenar el mecanismo de sus gastos y de sus ingresos, existiendo en la actualidad grandes necesidades económicas y sociales, tratándose de sociedades en expansión y la ineludible rectoría del Estado en materia económica y social, han hecho del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración”¹⁰¹.

El presupuesto es políticamente una toma de decisiones, Retchkiman nos presenta tres aspectos fundamentales:

- a) “Señalamiento de los objetivos de política económica más importantes que el Estado se haya impuesto.
- b) Evaluación de las erogaciones por realizar, para alcanzar cada una de estas metas en varias posibilidades.
- c) Una mediación aproximada de las aptitudes e intenciones de la comunidad para hacer frente al egreso total que implica el programa de gobierno”.¹⁰²

Ahumada establece que “los impuestos modifican las relaciones de cambio y de producción, y por lo tanto, el equilibrio económico; de esta manera, los tributos influyen sobre la directivas políticas de la organización estatal.”¹⁰³

⁹⁹ Resico, Marcelo. *Op. cit.*, Pág. 210.

¹⁰⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.*, Pág. 15.

¹⁰¹ Winker, Jorge. *Op. cit.*, Pág. 113.

¹⁰² Retchkiman, Benjamín. *Introducción al Estudio de la Economía Pública*. México. UNAM. 1977. Pág. 291.

¹⁰³ Ahumada, Guillermo. *Op. cit.*, Pág. 39.

Los principales actores políticos que intervienen en el proceso presupuestario son las instituciones o poderes del Estado, sin perder de vista a las personas que están detrás, de igual forma es fundamental analizar los objetivos y restricciones de cada actor para visualizar el tipo de comportamiento estratégico que seguirá, el cual tendrá efecto sobre el monto total a gastar, su distribución y la eficiencia del gasto¹⁰⁴.

Resico reflexiona que el presupuesto está regido por una consideración económica de eficiencia, que implica una jerarquía de prioridades o necesidades públicas, es uno de los principales mecanismos a disposición de la sociedad y del Estado para asegurar la transparencia y el control de los actos públicos¹⁰⁵, es decir que el poder presenta un detalle de la situación del sector público que determina la escala de valores que utilizará para el desempeño de sus funciones¹⁰⁶.

El presupuesto tiene como funciones el desarrollo y el uso de los ingresos y gastos estatales para la consecución de determinados objetivos, Resico establece que cuenta con tres objetivos principales: el objetivo fiscal, 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, el cual es la modificación de la distribución del ingreso y los activos¹⁰⁷.

Por su parte, Premchand considera que el objetivo principal es servir de instrumento de la política económica del gobierno, y comprende una amplia gama de actividades con programas sectoriales y repercusiones financieras que influyen sobre la vida de los integrantes de la comunidad y la economía del país a cuyo servicio está el gobierno¹⁰⁸. Los impuestos influyen directamente sobre la economía política del presupuesto, Fernández establece que “los gobiernos, para cumplir sus objetivos políticos, sociales y

¹⁰⁴ Carranza, Luis, Jorge Chávez y José Valderrama. La Economía política del proceso presupuestario: el caso peruano, Estados Unidos. Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. Pág. 24.

¹⁰⁵ Resico, Marcelo. *Op. cit.*, Pág. 210.

¹⁰⁶ *Loc. cit.*

¹⁰⁷ *Loc. cit.*

¹⁰⁸ Premchand y Ángel Antonaya, *Op. cit.*, Pág. 66.

económicos, producen bienes y servicios públicos y, en el mundo moderno, los financian principalmente con impuestos.”¹⁰⁹ Por ello, los impuestos son necesarios para cubrir las necesidades de una sociedad y la función económica del Estado.

Vidal considera que el presupuesto representa una guía y orientación para las autoridades monetarias, pues les permite hacer compatibles y sintetizar en conjunto las decisiones que deben tomar; asimismo, el presupuesto analiza la correspondencia entre la evolución real de la economía y los flujos monetarios y financieros que hacen posible tal evolución dentro de ciertos márgenes de estabilidad¹¹⁰.

El proceso presupuestario constituye un elemento fundamental del proceso general de formulación de políticas económicas, en cuanto al ordenamiento jurídico, Hallerberg, Scartascini y Stein indican que “casi todas las leyes del gobierno afectan los gastos presentes o futuros y tienen, por tanto, implicaciones para las negociaciones del presupuesto.”¹¹¹

El proceso político determina los gastos gubernamentales y las decisiones para la elaboración del presupuesto, para Erckstein la urgencia de los programas en relación con las necesidades fiscales del conjunto de la economía, decide una política general de los gastos, adaptando las dependencias a sus fines fiscales generales¹¹².

Acosta Romero propone que el presupuesto es un acto o un documento que contiene los gastos y los ingresos o unos con independencia de otros, que va a realizar el Estado en ejercicio futuro y debe ser aprobado invariablemente por el Congreso, señalando asimismo principios por los cuales se debe regir, entre los tradicionales están universalidad, anualidad, unidad y especialidad, y nuevos como la planificación,

¹⁰⁹ Fernández, Luis Omar, *Op. cit.*, Pág. 147.

¹¹⁰ Vidal, Héctor, *Presupuesto por Programas*, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1979, Pág. 149.

¹¹¹ Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; y Stein, Ernesto, *Op. cit.*, Pág. 4.

¹¹² Eckstein, Otto, *Op. cit.*, Pág. 40.

requisito de previsión y periodicidad y como requisitos formales la claridad, la publicidad, la exactitud y la exclusividad¹¹³.

El presupuesto siempre es una expresión del poder político que siempre ha sido una de las grandes preocupaciones del gobierno, pues representa el plan de lo que espera hacer con su economía y su sociedad.

2.4 Mecanismos de asignación del presupuesto

Hallerberg considera que “de la misma forma en que los niños deciden cómo distribuir su mesada entre dulces y juguetes, las sociedades deciden cómo asignar los recursos públicos escasos competitivos y el presupuesto es la principal herramienta utilizada para asignar dichos recursos, teniendo en cuenta los beneficios y costos de cada alternativa y seleccionar el nivel y composición del gasto para maximizar el bienestar social.”¹¹⁴

Es pertinente estimar los niveles de producción, dice Vidal, en la formulación del presupuesto monetario financiero, porque es necesario determinar las variaciones en el volumen físico y en los valores, en base a especificaciones sectoriales, con el objetivo de determinar la contribución de cada una de las actividades sin omitir la consideración de factores de índole estacional¹¹⁵.

Acosta Romero manifiesta que el presupuesto es general y nacional, porque se deben tomar en cuenta todas las circunstancias que estime el gobierno actuando dentro del Estado, para satisfacer intereses generales, de acuerdo a la jerarquización de gastos, métodos y sistemas que se hayan adoptado. Continúa indicando que debe ser un solo documento en que figuren todos los ingresos y egresos¹¹⁶.

¹¹³ Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, Pág. 556.

¹¹⁴ Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; y Stein, Ernesto, *Op. cit.*, Pág. 1.

¹¹⁵ Vidal, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 149.

¹¹⁶ Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, Pág.555-556.

Buchanan manifiesta que contrario a un ciudadano común o la familia, quienes suelen ajustar sus gastos a sus ingresos, el gobierno ajusta sus ingresos a las necesidades de sus gastos, los ingresos impositivos deben ajustarse necesariamente para cubrir determinados gastos públicos aprobados¹¹⁷. Como sostiene Barrere, “El Estado, al tener que asegurar la satisfacción de las necesidades, debe efectuar un cálculo que asume unas condiciones especiales, que están vinculadas al hecho de que las reglas que rigen la constitución y el funcionamiento de la economía pública son diferentes de las que caracterizan la economía privada.”¹¹⁸

Ahumada asegura que no es posible hablar de la actividad financiera y de la política del gasto, sin tomar en cuenta el cuadro general jurídico que gobierna la sociedad de que se trate, la ascensión paulatina y la incautación del poder por las clases populares¹¹⁹. Esto es debido a que generalmente los grupos económicamente fuertes históricamente son favorecidos por el orden jurídico de las propiedades, los contratos, las herencias, entre otras situaciones jurídicas.

Eiinaudi mantiene que “existen las etapas de formulación, discusión y sanción, ejecución, control y evaluación del presupuesto público, los legisladores tiene la necesidad imperativa y objetiva de repartir de modo coactivo los costes de ciertos servicios públicos, técnicos, económicos y políticos por medio de impuestos.”¹²⁰ De forma similar Buchanan se refiere al presupuesto como un instituto jurídico-económico que comprende cuatro fases o etapas, preparación o elaboración, sanción o aprobación, ejecución y por último el control¹²¹.

El funcionario público electo o nombrado dependiendo del cargo o las funciones que tenga, debe encontrarse atento a las necesidades de la población; como lo establece Buchanan, el funcionario público que se encuentre en una posición ejecutiva o

¹¹⁷ Buchanan, James. *Op. cit.*, Pág. 107.

¹¹⁸ Barrere, Alain. *Op.cit.*, Pág. 63.

¹¹⁹ Ahumada, Guillermo. *Op. cit.*, Pág. 41.

¹²⁰ Eiinaudi, Luigi. *Principios de hacienda pública*. España. Aguilar, S.A. 1962. Pág. 89

¹²¹ Buchanan, James. *Op. cit.*, Pág. 189 y 190.

legislativa, en su función representativa selecciona los resultados fiscales concretos que prevé que van a satisfacer a un número suficiente de ciudadanos, en la medida que no lo sea, será sustituido por otra persona que refleje más fielmente las elecciones de los ciudadanos.¹²²

Fabricio Paredes también considera el presupuesto como un instrumento; sin embargo, le da un valor más importante, al considerarlo el motor de la administración del Estado, pues se desenvuelve gran parte de la vida económica del país. Asimismo, lo considera un sistema de información, de planificación.¹²³

Barea, Martínez y Miguel establecen que “la técnica presupuestaria consiste en iniciar cada año la elaboración del presupuesto y requiere que cada unidad decisoria justifique con detalle la totalidad de sus necesidades presupuestarias, debiendo demostrar el porqué de su implantación y si verdaderamente es rentable”.¹²⁴

Por su parte, el tratadista Corcuera Torres indica que “en materia presupuestaria se da una función compartida entre el Gobierno y el Parlamento, puesto que sin la actuación de ambos la actividad de gasto público no sería posible. Así, básicamente, las fases de elaboración y ejecución del presupuesto corresponden al poder ejecutivo, mientras que las fases de aprobación y control corresponden al poder legislativo.”¹²⁵

Es importante observar en los mecanismos de recaudación de impuestos a qué programas están orientados finalmente dicha recaudación, si serán de beneficios sociales a población de escasos recursos o en beneficio a los económicamente poderosos. Sharkanski indica que “algunos gobiernos redistribuyen recursos

¹²² *Ibíd.*, Pág. 189 y 195.

¹²³ Paredes, Fabricio, *Op. cit.*, Pág. 36

¹²⁴ Barea Tejeiro, José; José Martínez Álvarez y Ana Belén Miguel Burgos, *El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz*. España, Instituto de Estudios Fiscales. 2014. Pág. 17

¹²⁵ Corcuera Torres, Amable. *El ciclo presupuestario, elaboración, aprobación y ejecución*. España. Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya. Pág. 7

económicos de las comunidades ricas a las pobres, otros se limitan a reintegrar a una comunidad cierta proporción del impuesto estatal recaudado de ella”¹²⁶.

Los mecanismos de asignación del presupuesto deben observar una compleja gama de factores expuestos por Premchand:

- a) Los estratégicos: las metas de política del sector público y las estrategias respectivas;
- b) Los relacionados con la situación: el tipo y la magnitud de las actividades, los factores de la demanda y otros aspectos externos;
- c) Los estructurales: las modalidades de organización, planificación, control y de sistemas de información;
- d) Los de comportamiento: los móviles y las actitudes que influyen en los niveles operativos;
- e) Los humanos: la disponibilidad y la utilización del saber técnico;
- f) Los concernientes al proceso: los sistemas tecnológicos y el nivel de la tecnología.¹²⁷

A esta gama de factores debe de ponérsele especial atención, porque los resultados fiscales representan problemas o soluciones sociales y políticas profundas e importantes para el desarrollo.

Deben existir juicios de valor expone Due, “para la lograr una equitativa distribución del ingreso, como en cualquier problema, se basa en juicios de valor y la economía puede resultarnos de escasa utilidad para lograr una equitativa distribución del ingreso.”¹²⁸

Due continua indicando que “los beneficios sociales marginales representan la utilidad total obtenida por los miembros de la comunidad como consecuencia de la actividad estatal, los costos sociales marginales reflejan los beneficios de la producción del

¹²⁶ Sharkanski, Ira, *Op. cit.*, Pág. 173.

¹²⁷ Premchand y Ángel Antonaya, *Op. cit.*, Pág. 64.

¹²⁸ Due, John. *Op. cit.*, Pág. 9.

sector privado que se sacrifican cuando el Estado adquiere los factores productivos para tomar a su cargo la respectiva actividad”¹²⁹, es decir que depende el gasto que se requiera una situación, la otra será afectada, puede ser que se requiera para educación por ejemplo, y es prioridad sobre otros temas, toda vez que en la educación los beneficios marginales son más importantes para la sociedad que otros temas.

Existen leyes especializadas en cumplir objetivos, fijar reglas y límites, en su mayoría términos cuantitativos, que se imponen sobre ciertas variables para controlar, como el nivel de endeudamiento, el déficit fiscal o el nivel del gasto público, que se denominan leyes de responsabilidad fiscal. Continúa indicando Berner que observando el mediano plazo permitiría que el presupuesto anual sea elaborado con una visión más estratégica, esto considerando que los gastos que se realizan en un año pueden tener efectos en los ingresos y/o gastos de los años siguientes, o pueden existir gastos en un año que comprometen ingresos futuros.¹³⁰

Que exista un análisis profundo de sobre el manejo eficiente de los recursos es fundamental, en virtud de que para lograr los objetivos de desarrollo económico y social de la población es necesario un manejo eficiente de los recursos disponibles.

Concluye Berner indicando que “respecto de la etapa de discusión y aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso, junto con conocer las implicancias a nivel de gasto que poseen los cambios propuestos por los parlamentarios, resulta importante analizar otros tipos de cambios o enmiendas que resultan como consecuencia de la discusión del Presupuesto en el Congreso, sobre todo considerando que en esta instancia debería existir un análisis de las prioridades políticas de cada país”.¹³¹

¹²⁹ *Ibíd.*, Pág. 21.

¹³⁰ Berner, Heidi, *Estudio y presupuesto de indicadores de desempeño presupuestarios comparables en países de América Latina*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2010. Pág. 29.

¹³¹ *Ibíd.*, Pág. 31.

El mecanismo principal de asignación presupuestaria es a través de la legislación, la elaborada generalmente de forma anual en la mayoría de Estados, los diputados o parlamentarios deben tomar en consideración las necesidades y prioridades de la administración pública y de esta forma poder lograr una distribución equitativa del presupuesto general, para lograr satisfacer las necesidades de la sociedad.

2.5 Ejecución del presupuesto

La forma por medio de la cual se lleva a cabo la actividad establecida en los mecanismos de asignación del presupuesto es la ejecución del mismo, es decir que al definir positivamente la normativa presupuestaria, está debe producirse, tratando de cumplir los planes establecidos.

El tratadista Vidal describe que “la autorización del presupuesto por la legislatura es una directiva para el logro de ciertos objetivos mediante proyectos y actividades, la esencia de la ejecución del presupuesto es alcanzar ciertos objetivos dentro de límites de costos prescritos, es conveniente que la autoridad del presupuesto se interese en los gastos y en el cumplimiento.”¹³²

La ejecución del presupuesto representa entonces un procedimiento complejo, donde en determinada actividad o gasto, dependiendo interviene diferente autoridad para ejercer un control eficaz de la actividad presupuestaria, por su parte Acosta Romero manifiesta que es necesaria la existencia de un ente de hacienda y crédito público, ya que debe intervenir en todas las órdenes de pago que se giran con cargo al erario público dentro de las asignaciones presupuestarias.¹³³

La diferencia entre lo programado y lo ejecutado no debería de ser muy grande si lo primero ha sido realizado correctamente con eficiencia, Petrerri establece que “si el presupuesto no ha sido hecho con cuidado y aprobado con el debido consenso de la sociedad, puede ocurrir que sea necesario un mecanismos de racionamiento de

¹³² Vidal, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 311-312.

¹³³ Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, Pág. 567.

fondos, pues la programación de la ejecución presupuestaria es una cuestión esencial para mantener la estabilidad, pero debe servir solo para hacer un acomodo suave y ordenado dentro de las fases del ciclo, y no debe significar un nuevo ejercicio de establecimiento de prioridades.”¹³⁴

Debería bastar con la elaboración del presupuesto para establecer las prioridades de gasto público y las asignaciones correspondientes, para que al momento de llevar a cabo la ejecución no se vuelvan a analizar estas situaciones, sino que solamente se lleven a cabo.

Jiménez Nieto destaca en cuanto a la ejecución del presupuesto que “el órgano que lo aprueba y las características de la aprobación varían también con el grado de descentralización, la oficina de presupuesto emite libramientos u órdenes de pago contra las correspondientes fuentes de ingresos.”¹³⁵

Winker nos expone que según los clásicos liberales, el presupuesto debía buscar un equilibrio per se y ser concebido más en función de los ingresos públicos, generalmente impositivos que de los gastos, mismos que debían limitarse a parámetros exiguos y supletorios a la actividad de los particulares.¹³⁶

La valoración que se realiza en los mecanismos de asignación del presupuesto representa en general los intereses del Estado, como manifiesta Ahumana, “no se trata solamente de autorizar los recursos impositivos que jurídicamente pesaran sobre la propiedad de los particulares y modificaran en alguna manera las relaciones económicas, se trata también del problema de valorar políticamente las necesidades del país, y sobre la base de sus valoraciones, regular el carácter del sistema de

¹³⁴ Petrei, Humberto, *Presupuesto y control*, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, Pág. 441.

¹³⁵ Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Op. cit.*, Pág. 107.

¹³⁶ Winker, Jorge. *Op. cit.*, Pág. 113.

impuestos según las orientaciones de las mayorías representadas, y determinar la cuota, duración de los mismos y modos de recaudación.”¹³⁷

Por su parte Corcuera Torres indica que “desde el punto de vista jurídico, ejecutar el presupuesto supone cumplir el mandato contenido en las autorizaciones presupuestarias para realizar gastos públicos, el presupuesto se limita a recoger una mera estimación de los que se prevén obtener, por ello, la realización de ingresos públicos deberá acomodarse a las leyes que los regulan.”¹³⁸

Premchand establece que el presupuesto se puede basar en dos enfoques, el primero se refiere al enfoque financiero y el segundo al limitativo, en cuanto al primero es que hay que tener en cuenta todas las necesidades financieras generadas por un proyecto o programa a lo largo de su ciclo de existencia, el resultado inevitable es que las necesidades relacionadas con el gasto se consideran como conjunto; y el enfoque limitativo es el cual reviste importancia preponderante imponer límites a la disponibilidad anual de recursos.¹³⁹

¹³⁷ Ahumada, Guillermo. *Op. cit.*, Pág. 403.

¹³⁸ Corcuera Torres, Amable. *Op. cit.*, Pág. 23

¹³⁹ Premchand y Ángel Antonaya, *Op. cit.*, Pág. 65.

Capítulo 3

Teoría Económica de la Burocracia

3.1 La Burocracia

Inicialmente es conveniente plantear que la ocupación de un cargo representa una profesión, primero en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además, la posición del funcionario tiene naturaleza de deber.

Esto opera del siguiente modo en cuanto a la estructura interna de sus relaciones; legalmente y de hecho, la ocupación de un cargo no es vista como una fuente de rentas a explotar, como fue lo normal en la Edad Media y, a menudo, hasta los inicios de una época reciente. Tampoco la ocupación de un cargo es considerada como un intercambio habitual de servicios por un equivalente salarial, como sucede con los contratos libres de trabajo.

Es importante determinar que la burocracia se encuentra inmersa en los sistemas democráticos. Yates indica que la burocracia constituye el meollo del sistema político administrativo que ha denominado democracia burocrática, para determinar si es eficiente, vale decir, si da cumplimiento o no a los valores de la democracia pluralista y eficiencia administrativa, o a ambos.¹⁴⁰

Continua manifestando el mismo autor que la burocracia representa la fuerza significativa dentro de las democracias competitivas y pluralistas, citando a Dahl, para quien la burocracia es un elemento normal del proceso pluralista, y a Graham Allison, quien subraya el papel político de la misma, denominándola política burocrática,

¹⁴⁰ Yates, Douglas, *Análisis de la Burocracia*, Argentina, Fraterna, 1985, Pág. 99.

basado en la noción de que los burócratas se conducen políticamente, por cuanto mantienen, defienden o realzan los roles y posiciones institucionales¹⁴¹.

A la burocracia le preocupa la participación ciudadana en el gobierno como medio de fortalecer la poliarquía y la representación de los grupos de interés, y porque se supone que la democracia ha de proveer a los ciudadanos educación indispensable para que se desempeñen como eficaces actores políticos.¹⁴²

Por su parte Oszlak define la burocracia como “la totalidad de agencias o departamentos gubernamentales que constituyen el gobierno permanente de un Estado, se refiere a todos los funcionarios públicos del gobierno, de alto y bajo rango, elegidos y designados.”¹⁴³

Un funcionario elegido por los gobernados no es una figura puramente burocrática. Claro está que la existencia formal de una elección no implica que ésta no disimule un nombramiento; en el Estado, sobre todo, nombramiento por parte de los jefes de partido. Esto no depende de prescripciones legales, sino del mecanismo de funcionamiento de los partidos. Los partidos sólidamente organizados pueden transformar una elección formalmente libre en la simple aclamación de un candidato por el jefe del partido.

Weber conceptualiza sobre la burocracia al exponer una caracterización del tipo ideal:

- 1) Los burócratas están organizados en una jerarquía claramente definida;
- 2) Se encuentran obligados por los deberes impersonales de sus cargos;
- 3) Las agencias y puestos están organizados en una cadena de mando;
- 4) Sus funciones están claramente especificadas por escrito, creando así una especialización de tareas y una determinada esfera de competencia;

¹⁴¹ *Ibíd.*, Pág. 102.

¹⁴² *Ibíd.*, Pág. 53.

¹⁴³ Oszlak, Oscar. Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. Argentina. Revista de Reflexión y Análisis Político, Vol XI, 2006. Pág. 7.

5) El comportamiento burocrático está sujeto a control sistemático.¹⁴⁴

Sharkanski manifiesta que la burocracia es tan significativa como la legislación, pues de conformidad con Norton E. Long, es inevitable la participación de la burocracia en el proceso normativo, debido a que los administradores representan intereses que no poseen representantes adecuados en la legislatura, los valores científicos y profesionales, consiguen más atención por los administradores que de los legisladores, pues están capacitados para considerar los principios generales, desde situaciones económicas, hasta sociales¹⁴⁵, toda vez que la toma de decisiones de la burocracias es más profunda y busca influir en los legisladores para que incluyan intereses particulares en la creación de leyes.

Las élites o clases económicamente fuertes generalmente tienen participación en toma de decisiones o incluso en la creación de leyes, de acuerdo con el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, “en casi todos los países el empresariado privado argumenta y ha gestionado privilegios fiscales, típicamente exenciones o exoneraciones, como un mecanismo para incentivar a sectores económicos específicos.”¹⁴⁶

Las autoridades públicas, encargadas de ejecutar la administración pública y financiera del Estado, deben conseguir apoyo político para la realización de sus funciones, ganarse legitimidad y movilizar a otros actores, Moore indica que la calidad de gobernabilidad democrática depende de la manera en que los directivos implican a su entorno político, afecta a la convicción de que los directivos públicos persiguen propósitos genuinamente colectivos en lugar de su interés personal, actitud que debe rechazarse por ser incompatibles con la mejora de la práctica de la gestión pública, esto significa que las técnicas deben ser éticas y eficaces.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Oszlak, Oscar. *Op. cit.*, Pág. 7.

¹⁴⁵ Sharkanski, Ira, *Op. cit.*, Pág. 123.

¹⁴⁶ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, *Política Fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*, Guatemala, F&G Editores, 2015. Pág. 5.

¹⁴⁷ Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, España, Ediciones Paidós Ibérica, 1998, Pág. 101.

Peters se refiere a la burocracia como un mal necesario, el cual debe ser aceptado, pues “las burocracias son la florescencia tardía de la estructura política moderna, crecieron en forma silenciosa e inexorable en la maleza, raras veces percibidas, poco analizadas, la conveniencia y la necesidad, no la ideología y la legitimidad, son su savia vital, no son amadas y respetadas, sino toleradas y utilizadas.”¹⁴⁸

3.2 Burocracia y hacienda pública

Las decisiones preliminares e importantes sobre la administración pública son adoptadas en el ámbito gubernamental, donde está presente la burocracia, como indica Premchand, “ese proceso debe permitir que los encargados de tomar decisiones identifiquen y evalúen los lazos existentes entre el presupuesto y la economía, entre el nivel de los recursos y el de los compromisos, entre los costos y los beneficios y entre los objetivos de los programas y su eficacia.”¹⁴⁹

La teoría de Ginestar establece que la administración pública realmente se refiere a la racionalidad y la intencionalidad de accionar en el sector público, la primera se refiere al desarrollo de conocimientos e información para organizarse y ejecutar las acciones que se consideran propias del sector público y la segunda muestra la forma de decidir para realizar tales acciones y la forma consecuente de verificar lo que se hace para introducir las correcciones necesarias.¹⁵⁰

Se ha buscado mejorar la concepción de burocracia ante la población en general, como indica Peters, “la administración pública ha estado casi obsesionada por la construcción de mejores estructuras organizacionales para la ejecución de los programas públicos, la estructura del sector público depende considerablemente de la historia y de las condiciones económicas y sociales, así como de ciertas ideas acerca

¹⁴⁸ Peters, Guy, *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de la Cultura Económica, 1999, Pág. 100.

¹⁴⁹ Premchand y Ángel Antonaya, *Op. cit.*, Pág. 65.

¹⁵⁰ Ginestar, Ángel, *Op. cit.*, Pág. 71.

de los propósitos del gobierno, el crecimiento del poder burocrático ha sido documentado, discutido y condenado en diversos lugares.”¹⁵¹

Es decir que el contexto social de un Estado en particular y lo que su población ha vivido a lo largo de los años influye considerablemente en la burocracia y la incidencia de la misma en la ejecución de la actividad administrativa y financiera, así como los resultados que se obtienen.

Yates resalta la importancia de la planificación como antítesis de la negociación y acomodamiento político, porque expone que los sistemas administrativos con organización burocrática, requiere de herramientas de un manejo eficiente en cuanto a la planificación y la administración fiscal.”¹⁵²

El tratadista Gamazo Chillón manifiesta que “el desarrollo de la teoría económica de la burocracia discurre a partir de la década de los años sesenta a través de una formulación económica y sociológica, en la que se establecen modelizaciones de las entidades burocráticas vagas, difusas y muy poco formalizadas.”¹⁵³

Williamson expuso que los costes de transacción de la burocracia son un rompecabezas, pues esta forma organizativa extendida, es frecuentemente vista como ineficiente, pero concluye que hay posibilidades para la eficiencia de la burocracia del sector público pero debe encontrar su sitio¹⁵⁴, esto último se refiere a los tipos de transacción, que mercados, híbridos, empresas, tipo de regulación, entre otras cosas.

Al analizar las políticas públicas, económicas administrativas de los gobernantes, también hay que observar el sector que mayormente los coloco en el poder, teoría que sustenta Beltran al establecer que “la creciente responsabilidad asumida por el Estado en su proceso de constituirse en garante del bienestar no tendría su razón de ser en

¹⁵¹ Peters, Guy, *Op. cit.*, Pág. 241.

¹⁵² Yates, Douglas, *Op. cit.*, Pág. 48.

¹⁵³ Gamazo Chillón, Juan Carlos. *Op. cit.*, Pág. 155.

¹⁵⁴ Carrasco Monteagudo, *Op. cit.*, Pág. 49

una actitud liberadora, compasiva y altruista, sino en la presión de los electores”¹⁵⁵, y a esta influencia hay que sumarle las de financistas de compañía o colaboradores políticos.

Al exponer la teoría económica de la burocracia, es necesario subrayar que las instancias políticas en la identificación del interés público, en la creación de agencias para ofertar bienes y servicios públicos y adjudicar los recursos escasos del presupuesto, pues el papel principal no es desempeñado por las agencias públicas, ni los funcionarios, sino que por las instancias políticas, pues el de ellos es una función subordinada y de ejecución. Influye también la burocracia en la asignación de recursos de las agencias y en las decisiones de crear, modificar o suprimir las agencias que han llevado a cabo la oferta de bienes y servicios públicos.¹⁵⁶

Es importante establecer que la organización general del Estado es de formar piramidal, como manifiesta Restrepo Medina, “el modelo burocrático puede ser entendido como un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales.”¹⁵⁷

Gamazo Chillón aborda que para la burocracia los intereses particulares de los empleados o funcionarios públicos influyen en la relación que exista entre la hacienda pública y el Estado, pues el conceptualizar el individualismo metodológico, aborda las instituciones sociales desde los individuos que las componen, porque son meros instrumentos en manos de ellos para la consecución de sus objetivos particulares,

¹⁵⁵ Beltran Miguel. “La burocracia y la crisis del welfare state”. *Revista de Estudios Políticos*. No. 48. España. 1985. Pág. 9.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, Pág. 19.

¹⁵⁷ Restrepo Medina, Manuel. *Burocracia, gerencia pública y gobernanza*. Colombia. Revista Diálogos de Saberes. 2009. Pág. 169.

constituyendo arenas de confluencia de seres humanos con sus propios objetivos parcialmente coincidentes en algunos casos y dispares en otros.¹⁵⁸

La rutina de la administración pública ha sido prescrita por la legislatura, algunos funcionarios o empleados participan en ayudar o convencer a los legisladores en redactar proposiciones para mejorar las instituciones, su gestión pública y eficiencia.

3.3 Incidencia del comportamiento burocrático en los presupuestos públicos

El comportamiento burocrático en el Estado influye decisivamente en la actividad administrativa, la cual se encuentra condicionada por el presupuesto público, el cual es condicionado por intereses, costes de transacción y situaciones que muchas veces son ajenas a las necesidades o fines de la población.

El politólogo Lindblom indica que “la política necesita de líderes y, en consecuencia, seguidores, necesita de quienes sepan adoptar decisiones y, por lo tanto, súbditos o ciudadanos comunes y corrientes, pues hacen falta elites y hacen falta masas.”¹⁵⁹, entendiéndose entonces que existen brechas grandes entre los gobernantes y los gobernados en cuanto a las decisiones políticas.

En países con subdesarrollo es más marcado todo esto, como indica Vidal, “sus débiles estructuras económicas hacen más dramática la escasez de recursos, por lo que el desperdicio y mal manejo del presupuesto, ha sido una práctica permanente dentro de las burocracias estatales, con rasgos tan acentuados que gobernantes y especialistas en la materia han comenzado a intentar soluciones que permitan disponer de aparatos administrativos y mecanismos de decisiones racionales y eficientes dentro de la gestión pública.”¹⁶⁰

¹⁵⁸ Gamazo Chillón, Juan Carlos. *Op. cit.*, Pág. 147.

¹⁵⁹ Lindblom, Charles, *Democracia y Sistema de Mercado*, México, Fondo de la Cultura Económica, 2000, Pág. 185.

¹⁶⁰ Vidal, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 313.

Hallerberg, Scartascini y Stein exponen que existe un principal (el pueblo) y un agente (funcionario electo), y existen problemas de inconsistencias de incentivos u objetivos, pues por la burocracia se puede asignar el presupuesto en forma distinta a como prefiere el principal y pueden hacer lo mismo con respecto a las preferencias de los políticos que lo designaron en sus cargos.¹⁶¹

Hallerber manifiesta que “las decisiones presupuestarias son resultado de acciones de los agentes que participan en la toma de decisiones fiscales, quienes actúan de acuerdo con sus incentivos y las reglas que gobiernan su interacción.”¹⁶²

La burocracia requiere legitimidad y control popular, la primera debe observarse mediante la eficacia, y si los procesos burocráticos de la toma de decisiones pueden producir resultados aprobados por la población, es probable que las instituciones se acepten como apropiados tomadores de decisiones dice Peters.¹⁶³ Caber resaltar que la determinación del presupuesto es el proceso político más importante que afecta a la burocracia pública, porque para que una institución pública realice sus actividades requiere ser abastecida con los recursos adecuados.

Restrepo Medina coincide con Peters, en cuanto a la importancia de la legitimidad, pero expone su preocupación al decir que “cambió la base de la legitimación de la autoridad, del carisma de la legalidad, que generó un nuevo actor social con recurso e intereses propios, hasta llegar a su crisis, generada por la reducción de capacidad del financiamiento estatal frente a mayores demandas sociales.”¹⁶⁴

El éxito de la economía nacional de un Estado depende del proceso presupuestario, la asignación de recursos y la ejecución de los mismos, pues los funcionarios políticos demuestran su poder y su preocupación por la población en general y, si las sumas

¹⁶¹ Hallerberg, Mark; Carlos Scartascini y Ernesto Stein, *Op. cit.*, Pág. 2-3.

¹⁶² *Ibíd.*, Pág. 6.

¹⁶³ Peters, Guy, *Op. cit.*, Pág. 395.

¹⁶⁴ Restrepo Medina, Manuel. *Op. cit.*, Pág. 170.

asignadas cumplen con las necesidades específicas habrán realizado una gestión eficiente.

El tratadista Petrei establece que “el presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad, donde se satisfacen necesidades fundamentalmente colectivas, sentidas por las grandes mayorías de la población, como defensa y justicia, otra parte corresponde a fines generales que hacen al bienestar de la sociedad, al funcionamiento del Estado y a la viabilidad del sistema económico y que pertenecen a una categoría de grandes objetivos que se identifican en el fines de la política económica.”¹⁶⁵

La incidencia del presupuesto y en la política económica tiene un objetivo indiscutible, la eficiencia, la cual se resumen en la correcta asignación de los recursos, para satisfacer las necesidades de la población de un Estado, como expone Cornejo Rallo, “es fácil reconocer la importancia del presupuesto para la gestión de los organismos públicos. Todas las instituciones requieren de recursos financieros para realizar sus tareas encomendadas.”¹⁶⁶

Gamazo Chillon resalta que el presupuesto público suele ser la principal fuente de financiación de las oficinas administrativas, por lo que los burócratas estarán fuertemente motivados para obtener aquella información que resulte relevante para su posición y, a través de ella, que se asigne a la agencia pública el mayor volumen de presupuesto posible, mientras que por otro lado el parlamente en su intento de reelección, tiene que dedicar muchos más esfuerzos a otros aspectos.¹⁶⁷

Es decir que la burocracia impera, por una parte, que los funcionarios quieren estar enterados y buscar mayores recursos para la realización de los fines de la institución a la cual representan, y por otro lado los legisladores buscaran demostrarle a la población que les interesa proyectar los recursos en otros temas de relevancia.

¹⁶⁵ Petrei, Humberto, *Op. cit.*, Pág. 13.

¹⁶⁶ Cornejo Rallo, Miguel Ángel. “Gestión pública, implementación de estrategias y presupuestos. El caso del servicio de impuestos internos chileno”. *Revista Enfoques* No. 9. 2008. Pág. 110

¹⁶⁷ Gamazo Chillon, Juan Carlos. *Op. cit.*, Pág. 157-158.

La gran mayoría de sistemas políticos están obsesionados con presentar informes de labores, de gastos y de actividades, para excusar el despilfarro de recursos, “la pretensión de maximizar los inputs por parte de los burócratas permite explicar el derroche burocrático, porque éstos obtienen utilidad de su comportamiento «derrochador de recursos», ya que se mueven dentro de una estructura institucional que les incentiva a seguir este comportamiento técnicamente ineficiente.”¹⁶⁸ No por la ineficiencia innata de los funcionarios públicos, sino porque la hacienda pública los obliga a llenar muchos requisitos, que al final no siempre son elaborados con honestidad.

Por su parte Weiss coincide con que al momento de formularse el presupuesto se presentará una lista exagerada de necesidades, las autoridades presupuestarias los reducirán un poco, pero no están en buena situación para determinar cuáles reducciones serán menos perjudiciales.¹⁶⁹

Los administradores no son libres de tomar cualquier decisión de acuerdo a su voluntad, sino que están dirigidos por diversas demandas y restricciones, así como procesos sociales, económicos, burocráticos y políticos; Sharkanski expone que dichas decisiones están condicionadas por:

- a) Las actitudes que los ciudadanos mantienen hacia los programas públicos y hacia los funcionarios gubernamentales;
- b) Las demandas, los recursos y el apoyo público de los ciudadanos individuales, partidos políticos y grupos de intereses;
- c) Las demandas, los recursos y el apoyo político procedentes de individuos e instituciones de otros gobiernos, por medio de relaciones intergubernamentales verticales u horizontales.
- d) Los antecedentes sociales, las habilidades y los valores de los administradores mismos, y;

¹⁶⁸ *Ibíd.*, Pág. 161.

¹⁶⁹ Weiss, Leonard, *Op. cit.*, Pág. 278.

e) Los procedimientos de las unidades administrativas.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Sharkanski, Ira, *Op. cit.*, Pág. 40.

Capítulo 4

Gestión pública y Eficiencia del Estado

4.1 Gestión Pública y Eficiencia

El magister peruano en economía Juan León Mendoza establece que “la importancia de los aspectos institucionales para el proceso de la eficiencia en la asignación de los recursos fue desarrollada por los neoinstitucionalistas, este enfoque pone énfasis en los derechos de propiedad y los costos de transacción que existen en el intercambio de bienes y servicios en el mercado”¹⁷¹. Es decir que es deber del Estado establecer de forma institucional las reglas y mecanismos para que con ello, los agentes económicos eficientemente utilicen los recursos a través del respeto al Estado de Derecho.

Continúa manifestando el mismo autor que la ciencia de la economía aparece así como la ciencia de transacción, pues todas las decisiones económicas se producen en un marco de interacción social que obliga a los individuos a realizar transacciones para satisfacer las necesidades humanas a través de los recursos.¹⁷²

Es decir que el Estado a través de las personas que llevan a cabo la actividad administrativa, con recursos nacionales, gestionan con el objetivo de cumplir los fines y necesidades de la población, si logran satisfacer dichas necesidades, habrán realizado una gestión pública del presupuesto y los recursos de forma eficiente, de lo contrario sería ineficiente.

En la política nacional de modernización de la gestión pública de Perú se estableció que “las deficiencias del Estado tienen impacto en la vida de los ciudadanos y en las actividades empresariales, en el bienestar de las personas, en la competitividad empresarial, en la legitimidad de los gobiernos, en el sistema democrático y sus

¹⁷¹ León Mendoza, Juan. “¿Cuál es el rol del Estado?”. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, número 15. Perú, fecha, pág. 12.

¹⁷² *Loc. cit.*,

instituciones, por eso se requiere una política integradora de modernización de la gestión pública, para asegurar que todas las entidades del gobierno actúen de manera articulada y consistente en dirección de mejorar el desempeño general del Estado en el servicio a sus ciudadanos. Desde el punto de vista financiero, la organización del sector público facilita la identificación de los destinos de los recursos de una forma agregada, capaz de cuantificar de una manera global los flujos presupuestarios en los grandes propósitos que debe cumplir el Estado en la prestación de servicios a la sociedad.”¹⁷³

Trujillo, López y Álvarez explican que para lograr una gestión pública responsable, deberá crearse un Estado de arte, en el sentido de que mediante la práctica se generen umbrales y columnas en las que la administración se podrá apoyar para progresar hacia el objetivo¹⁷⁴, esto lo analizan en un sentido figurado, pero con justa razón en virtud de que a través de la organización de la administración, se logra cumplir con los objetivos buscados en la gestión pública.

Barrere establece que las formas de gestión son extremadamente diversas, incluyen concesión, explotación directa con autonomía financiera, economía mixta, gestión administrativa, entre otras, pues la estructura de la economía pública reviste un carácter jurídico y económico al mismo tiempo, los órganos del Estado forman servicios públicos y semipúblicos.¹⁷⁵ Por su parte Barzelay expone que la “la nueva gestión pública es reivindicada por especialistas en administración pública, contabilidad y control, gestión, economía y políticas públicas, pues a menudo los especialistas relacionan la gestión pública con las áreas de diseño presupuestario, gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contrataciones, organizaciones y métodos, auditoria y evaluación.”¹⁷⁶

¹⁷³ Secretaría de Gestión Pública. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. 2013. Pág. 11.

¹⁷⁴ Trujillo Giménez, Esther, María José López González y Óscar Álvarez Civantos, *Manual de gestión pública responsable*, España, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas, 2011. pág. 14

¹⁷⁵ Barrere, Alain. *Op. cit.*, Pág. 54.

¹⁷⁶ Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México. Fondo de la Cultura Económica. 2003. Pág. 16.

En el ámbito de la gestión pública interviene y se relaciona directamente con las políticas públicas del gobierno, la hacienda pública, en cuanto a la organización y planificación presupuestaria, gestión financiera, incluso las contrataciones del Estado, los métodos, la auditoría, evaluación, control, entre otras cosas que directamente están vinculadas con la toma de decisiones y actuar administrativo de los funcionarios y empleados públicos.

Continua manifestando Barzelay que las reglas institucionales y rutinas organizativas en general afectan el modo de cómo los organismos gubernamentales son gerenciados, operados y supervisados, toda vez que estructuran la gestión pública¹⁷⁷, es decir que muchas veces su actuar está condicionado por la costumbre y la normativa interna. El gobierno central es el encargado de establecer políticas sistematizadas, reglas y rutinas institucionales que orienten por el mismo camino la gestión pública, para que las agencias públicas, realicen la función pública, ejecución del presupuesto, rendición de cuentas, relaciones laborales, y todas sus actividades encaminadas hacia los mismos objetivos.

Por otro lado es importante los lineamientos internos de las instituciones y agencias públicas, el tratadista Mejía Lira enfatiza las ventajas de tener una gestión pública orientada a resultados internos, al escribir que “genera una dinámica al interior de la organización que provoca el mejoramiento del desempeño organizacional y de los resultados que se desean alcanzar.”¹⁷⁸

En este orden de ideas es pertinente puntualizar la gestión de la hacienda pública, Fernández lo define como “el conjunto de actividades normales de la administración fiscal, es esta la acción de las dependencias que identifican a los contribuyentes, controlan la recaudación, realizan la fiscalización, asesoran al público y reclaman los impuestos no ingresados, en suma la totalidad de tareas.”¹⁷⁹

¹⁷⁷ *Op. cit.*, Pág. 135.

¹⁷⁸ Mejía Lira, José, *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados*, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005. pág. 3

¹⁷⁹ Fernández, Luis Omar, *Op. cit.*, Pág. 191.

Sigue estableciendo Fernández que “en cuanto a la teoría de la administración es frecuente distinguir la eficacia, que es la posibilidad de conseguir cierto objetivo y la eficiencia que refleja la relación entre el costo y el beneficio, para obtener el menor costo para realizar el objetivo.”¹⁸⁰

En conclusión, la gestión pública de las instituciones y organismos del Estado, realizada a través de los empleados y funcionarios, debe ser realizada con eficiencia y con esto se refiere a que la ejecución del presupuesto se encuentre armonizado con lo establecido con la legislación y los lineamientos organizacionales, así como también las políticas públicas del gobierno de turno.

Entendiendo que la eficiencia es lograr los resultados u objetivos esperados por parte de la gestión pública Hallerberg, Scartascini y Stein indican que “debe analizarse el concepto desde dos perspectivas, primero la asignatura y luego la técnica, pues es el grado en que los resultados públicos son asignados en las necesidades más importantes y si su uso es costo efectivo y evaluar la eficiencia de acuerdo con los resultados, como el alcance de la cobertura de educación y su calidad por ejemplo.”¹⁸¹

El tratadista Peters establece que resulta difícil, si no es que imposible, asignar un valor a la producción de muchos programas gubernamentales, se pueden implementar ciertos procedimientos que obligue a los administradores a considerar métodos mejores, tal vez más baratos¹⁸², porque a medida que escasean los recursos es difícil lograr la eficiencia.

Un sistema económico y su gestión pública son eficientes, si no se desperdician recursos, logrando el desarrollo esperado, tanto económico, como social, y logrando los

¹⁸⁰ *Loc. cit.*

¹⁸¹ Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; y Stein, Ernesto, *Op. cit.*, Pág. 13.

¹⁸² Peters, Guy, *Op. cit.*, Pág. 429.

objetivos que se ha trazado el Estado. Consideran Albi, González-Paramo y Zubiri, que a una asignación eficiente se le denomina pareto eficiente o pareto óptima.¹⁸³

La gestión pública por objetivos y resultados constituye una forma de conducción y organización de las administraciones públicas que se basan en la preparación anticipada de logros y en que delimitan y asignan la responsabilidad para conseguirlos, Ossornio expresa que la condición para que los logros puedan reconocerse es que prefiguren y diseñen previamente las situaciones a alcanzar o a consolidar, explícitamente establecidas.¹⁸⁴

Ramió Matas manifiesta que es lógico y trascendente buscar la eficiencia y eficacia de la gestión pública, debido a que pone en peligro su legitimidad y estabilidad, que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político¹⁸⁵, la gestión pública debe buscar siempre estar orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, de lo contrario pierde credibilidad y apoyo por parte de la población en general.

Por su parte Ginestar se preocupa por los cambios que ocurren en la administración, pues indica que toda transformación se hace para mejorar las necesidades de la gente y a los intereses de los ciudadanos, que se expresan políticamente en los objetivos en relación a las necesidades a satisfacer, los bienes a proveer, introduciendo los indicadores a la eficacia.¹⁸⁶

La tratadista Arroyo Chacon expresa que la gestión pública impulsa a la administración pública a su mejora para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía con la justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos¹⁸⁷, es decir que la calidad de la función pública debe medirse como se ha indicado

¹⁸³ Albi, Emilio; José González-Paramo e Ignacio Zubiri. *Economía Pública II*. España. Editorial Ariel, S.A. 2000. Pág. 11.

¹⁸⁴ Ossorio, Alfredo. *Op. cit.*, Pág. 35.

¹⁸⁵ Ramió Matas, Carles. *Op. cit.*, Pág. 3

¹⁸⁶ Ginestar, Ángel, *Op. cit.*, Pág. 108.

¹⁸⁷ Arroyo Chacon, Jennifer, "Convergencia en la calidad de las administraciones públicas: un análisis comparado entre Costa Rica y México", *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, Vol III, Costa Rica, 2014, Contraloría General de la República, Pág. 6.

anteriormente, de acuerdo a las metas establecidas de acuerdo a los fines, propósitos, intereses y necesidades de la sociedad.

Continúa manifestando la misma autora que “la concepción de calidad y eficiencia ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos, cobrando mayor importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social, debe mejorar constantemente, buscando elevarla a niveles de excelencia, obteniendo resultados sostenibles, con tendencia a creciente mejora.”¹⁸⁸ Premchand considera que “la eficacia del presupuesto como instrumento de política económica depende de su periodicidad, cobertura y estructura. En los últimos años se han formulado sugerencias sobre todos esos aspectos que corresponde considerar con cierto detalle.”¹⁸⁹

4.1.1 Control de actividad

Es necesario evaluar el desempeño de la actividad administrativa, de la gestión pública y eficiencia que logre el Estado a través de sus empleados y funcionarios públicos, por lo que existen mecanismos de control de la actividad pública.

Gaebler y Osborne exponen que existen agentes interesados en el sistema y los resultados de la gestión pública, por lo que constantemente están evaluando, estos son:

- a) Los ciudadanos, quienes buscan información acerca del uso de sus impuestos, de la efectividad de la administración y de la obediencia de sus deseos como electorado.
- b) Los políticos, interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención de los problemas enfrentados y si los recursos han sido utilizados adecuadamente, es decir más allá de evaluar la productividad del gasto analizar la incidencia distributiva.

¹⁸⁸ Arroyo Chacon, Jennifer, *Op. cit.*, Pág. 6.

¹⁸⁹ Premchand y Ángel Antonaya, *Op. cit.*, Pág. 68.

- c) Los funcionarios públicos, quienes desean conocer las debilidades y riesgos del sistema de gestión, la pertinencia de los objetivos y programas, y si la combinación de recursos en la gestión administrativa ha resultado adecuada.
- d) Los implementadores de la política que pueden reconocer los efectos de sus esfuerzos y las repercusiones de su actuación.¹⁹⁰

Desde los ciudadanos comunes hasta los funcionarios más altos de gobierno, tienen la inquietud, el derecho y mecanismos para evaluar la actividad y gestión pública que se realiza en las diferentes agencias, instituciones u organismos, en el sentido de que todos forman parte de un mismo sistema y de un mismo Estado.

El tratadista Berner expresa que existen indicadores que permiten efectuar mediciones en tres ámbitos. Primero es el ámbito del proceso: referido a actividades vinculadas con la ejecución para producir los bienes y servicios públicos, incluyendo compras, contratación de personal, procesos tecnológicos, administración financiera, entre otros; Segundo el ámbito de producto: se refiere a los bienes y servicios públicos producidos o entregados a los usuarios, es decir los resultados de los programas de acción pública; Y en tercer lugar, el ámbito del resultado: el cual puede ser intermedio o final, el intermedio corresponde al segundo tipo de resultados, relacionado con el propósito de los programas públicos, depende de la provisión y no de factores externos.¹⁹¹

“La gestión pública debe orientarse a resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilidad del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.”¹⁹²

En este sentido es importante que exista armonía y coordinación entre los diferentes organismos, instituciones y agencias públicas, porque el uso del presupuesto a través

¹⁹⁰ Gaebler Ted y David Osborne, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Paidós Ibérica, ,1993. Pág. 14.

¹⁹¹ Berner, Heidi. *Op. cit.*, Pág. 8.

¹⁹² Arroyo Chacon, Jennifer, *Op. cit.*, Pág. 7.

de la gestión pública representa los resultados de desarrollo social y económico del Estado, es importante que la política provenga de un gobierno central, enfocado en cumplir los objetivos planteados.

Existe un problema en el control de la gestión pública, porque existe mucha falsedad dentro de la burocracia estatal, el profesor Peters establece que “este problema podría expresarse en términos de control, rendición de cuentas o responsabilidad, pero subsiste el problema básico, cómo persuaden, adula u obligan a los jefes políticos y el pueblo a las agencias administrativas para que realicen sus actividades.”¹⁹³

Por su parte Maddick manifiesta que “para asegurar la legalidad y la rectitud, es evidente que debe practicarse la auditoria de las cuentas de la autoridad, sea a cargo del gobierno central o de otros autores exteriores”.¹⁹⁴ Es por ello que en la mayoría de haciendas públicas existe un órgano encargado exclusivamente de auditar las actividades, gastos y costos de las actividades del gobierno, encargado de ser el contralor general y financiero de la gestión pública.

Pérez Morales establece que “cualquier sistema integral de evaluación requiere que los análisis de eficiencia sean complementados con estudios de eficacia, ello implica que se mida la magnitud y se analice la calidad con que la producción y la ejecución de las políticas públicas contribuyen al logro de las políticas, objetivos y operaciones previstas en los planes o programas de gobierno.”¹⁹⁵

Es importante que existan informes de labores y de gastos, para llevar contabilidad de los recursos utilizados, el tratadista Moore establece que “las organizaciones consumen diariamente recursos públicos, cada día dichas operaciones producen efectos reales en la sociedad, si los directivos no pueden dar cuenta del valor de sus esfuerzos a través de un balance de sus logros, la legitimidad de su tarea queda mermada y su

¹⁹³ Peters, Guy, *Op. cit.*, Pág. 445.

¹⁹⁴ Maddick, Henry, *Op. cit.*, Pág. 176.

¹⁹⁵ Pérez Morales, *Op. cit.*, Pág. 13.

capacidades para liderar”¹⁹⁶, el autor se refiere a esto, porque a través de la eficiencia de sus resultados se puede medir que la gestión es realizada de forma exitosa, o por el contrario, es ineficiente.

Es necesario que exista el control de actividad pública, porque permite que exista un vigilancia respecto de los resultados en la provisión de bienes o servicios generados por las instituciones públicas, permitiendo analizar el desempeño del proceso presupuestario, midiendo los aspectos claves para la gestión presupuestaria y la producción de bienes y servicios, así como la ejecución del presupuesto institucional, compras y contrataciones públicas, disponibilidad de recursos humanos, la gestión pública en general, hasta los efectos que generan en la sociedad.

Berner considera que de los ámbitos de control es posible medir cuatro dimensiones del desempeño:

- a) Eficacia: se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
- b) Eficiencia: describe la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a alcanzar un cierto nivel de producción de bienes o servicios, utilizando el mínimo de recursos posibles.
- c) Economía: se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de sus objetivos.
- d) Calidad del servicio: es una dimensión específica del concepto de eficacia referida a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus beneficiarios y usuarios. Mide atributos de los bienes o servicios entregados, tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Moore, Mark, *Op. cit.*, Pág. 101.

¹⁹⁷ Berner, Heidi. *Op. cit.*, Pág. 9.

4.1.2 Sistema de incentivos

El presupuesto debe considerar el gasto en el recurso humano, proporción significativa del gasto público total, en virtud de que la implementación de políticas, programas, la administración y gestión pública depende de las personas que laburan en los diferentes puestos del gobierno, Berner establece que “conocer características de la gestión del recurso humano en aspectos tales como dotación, carrera funcionaria o política de remuneraciones se considera fundamental para apoyar una asignación eficiente de los recursos públicos.”¹⁹⁸

Existen alternativas para incentivar a los agentes, empleados o funcionarios públicos, con el fin de que desempeñen sus funciones de forma más eficiente posible, Cornelio Rallo expresa que “tienen por objeto vincular una fracción de la remuneración o recompensa monetaria que reciben los funcionarios con el nivel de desempeño o rendimiento que estos manifiestan, se espera que tengan un impacto en la conducta laboral de las personas, induciéndolas a mejorar su desempeño bajo la promesa de recibir un pago adicional respecto de su remuneración normal.”¹⁹⁹

La existencia de incentivos precisa poder realizar un control sobre el rendimiento efectivo de forma individual y de forma colectiva, es decir de cada individuo y del equipo de trabajo al que pertenece, toda vez que debe existir capacidad por parte del Estado de realizar este tipo de mediciones.

Es necesario que verdaderamente exista una mejora en el rendimiento total de la organización, institución o agencia pública en consecuencia de la función de un individuo o de su equipo de trabajo, Pilischoff Varas considera que “los incentivos son una manera ampliamente aceptada para cambiar o modificar la forma en que la gente actúa, pues la principal justificación para el uso de incentivos se sustenta en la idea de

¹⁹⁸ *Ibíd.*, Pág. 23.

¹⁹⁹ Cornejo Rallo, Miguel Ángel. *Op. cit.*, Pág. 2.

que alguien hará alguna tarea en la medida que reciba una compensación”²⁰⁰, es decir que anima a las personas a realizar su trabajo de forma excepcional.

Hay que tomar en cuenta la motivación intrínseca, aquellas externas al individuo, al momento de planificar el diseño de un sistema de incentivos en el sector público, pues en este sector muchas veces se destaca la existencia de valores o principios que influyen en el nivel de compromiso e incluso de desempeño del funcionario público que no necesariamente pasan por lo material²⁰¹, esto en virtud de que en el sector privado la motivación siempre es monetaria, mientras que en el público se espera que exista una vocación de servicio y trabajo hacia la sociedad.

Pliscoff Varas establece que “se asume que el éxito que han tenido sendos esquemas de incentivos en el sector privado, como motores de mejoramiento de la gestión, servirán y se podrán adaptar a la realidad del sector público.”²⁰²

Por su parte el tratadista Cornejo Rallo coincide con que “estas asignaciones deben ser un elemento de motivación y reconocimiento del desempeño para los funcionarios, y de este modo constituir una herramienta provechosa para el beneficio de las organizaciones públicas y adicionalmente se deberían de incluir mecanismos de evaluación del rendimiento individual y organizacional de la efectividad de los incentivos.”²⁰³

Se debe buscar alinear los intereses de los agentes, empleados y funcionarios, con los de la organización, institución o agencia de la cual forman parte, para obtener mejores resultados para alcanzar el desarrollo y fines del Estado en forma general y eficiente.

²⁰⁰ Pliscoff Varas, Cristian. *Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria*. Instituto de Asuntos Públicos Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Chile. Universidad de Chile, 2005. Pág. 8

²⁰¹ *Ibíd.*, Pág. 14

²⁰² *Ibíd.*, Pág. 16 y 17.

²⁰³ Cornejo Rallo, *Op. cit.*, Pág. 11 y 12.

Las teorías respecto a los incentivos en el sector público han sido tomados, como algo que existe, sin ser muchas veces cuestionados, ni se ha reflexionado si los Estados tienen la capacidad para ponerlos en práctica, como manifiesta Pilisoff Varas, “la literatura sobre esta área de la gestión pública, está claramente dominada por la realidad que se aprecia en los países industrializados, los problemas y vicisitudes que enfrentan los gestores públicos de África, Asia y América Latina, no se expresan con total precisión en las principales doctrina de la disciplina y se corre el riesgo que las teorías estén adaptadas a otras realidades alejadas de esas regiones.”²⁰⁴

Es decir que el tema de los incentivos debe ser cuestionado y analizado a profundidad, para determinar si el Estado donde se quiere implementar tiene la capacidad, armonizando con otras situaciones como la burocracia en el país, la economía, la política, la idoneidad de los empleados y funcionarios públicos, así como las características sociales e históricas de la población en particular.

4.1.3 Rendición de cuentas

Es obligación de todas las instituciones, organismos y agencias públicas rendir cuentas sobre su gestión, y generalmente los Estados adoptan o tienen instituciones especializadas únicamente en dicha actividad fiscalizadora.

Giuliani Fonrouge expresa que “existen dos sistemas principales aplicados a diferentes países: el legislativo o tipo inglés (el control es realizado por el parlamento); y el jurisdiccional o tipo francés (estructurado por una corte de cuentas, tribunal con funciones jurisdiccionales).”²⁰⁵

Debe existir una auditoría interna y otra externa, manifiesta Petrei al referirse que se debe “prestar atención no solo a los aspectos legales y administrativos sino al buen uso de los recursos, en materia de control interno, idealmente debe existir una dependencia directa del jefe de Estado, dotado de recursos humanos de alta calidad técnica; y el

²⁰⁴ Plisoff Varas, Cristian. *Op. cit.*, Pág. 16 y 17.

²⁰⁵ Giuliani Fonrouge, Carlos. *Op. cit.*, Pág. 282-284.

control externo debe responder al legislativo, pero gozando de completa independencia técnica en la elaboración de informes.”²⁰⁶

La teoría de Ginestar, está dirigida por la misma corriente, porque expresa que “adoptar un control de gestión financiera, tanto interno a través del poder ejecutivo, como externo, a través del poder legislativo, para que, además del cumplimiento de los aspectos legales, sea posible comparar los indicadores del planteamiento sobre necesidades, destinatarios, objetivos, productos, actividades, insumos, productividades, costos, gastos, ingresos, egresos, financiamiento, etc. Con los logros o resultados de los mismos indicadores, calculando coeficientes de efectividad y evaluación de los desvíos como proceso de aprendizaje.”²⁰⁷

Últimamente se ha buscado implementar mecanismos de control en las gestiones públicas de los Estados, como indica Barzelay “los especialistas están principalmente interesados en adaptar técnicas de control de gestión, incluyendo la medición del desempeño, a las organizaciones de gobierno, aplicando ideas teóricas altamente codificadas y su capacidad de análisis para evaluar las formas institucionales dentro del sector estatal”²⁰⁸, coincide con este pensamiento Fernández, al manifestar que “otra necesidad contemporánea es la rendición periódica de cuentas y la atribución de responsabilidades personales a los funcionarios.”²⁰⁹

La responsabilidad personal de los empleados y funcionarios públicos ha representado importantes avances en las gestiones públicas de los Estados, en virtud de que la ciudadanía, cada vez está más informada, exigiendo cuentas a sus gobernantes, para que estos actúen de forma consciente y apegados a la ley y a las necesidades de la población a la pertenecen.

²⁰⁶ Petrei, Humberto, *Op. cit.*, Pág. 443.

²⁰⁷ Ginestar, Ángel, *Op. cit.*, Pág. 110.

²⁰⁸ Barzelay, Michael. *Op. cit.*, Pág. 16.

²⁰⁹ Fernández, Luis Omar, *Op. cit.*, Pág. 152.

Para facilitar el control existen tres aspectos que resaltan Premchand y Antonaya: el político, el institucional y el operativo. El primero se considera en el marco de un crecimiento no intencional del gasto del presupuesto; el segundo refieren a la forma en que se ordenan las funciones de las dependencias gubernamentales, realizando el control específico; y el tercero los aspectos operativos tienen que ver con las técnicas de control y las condiciones que determinan la eficiencia de la gestión.²¹⁰

Desde un punto de vista general sobre los resultados y desarrollo económico de un Estado, Paschoal Rossetti reflexiona que “para evaluar el producto nacional, desde un plano macroeconómico, es similar al control de registros estadísticos y contables que llevan a cabo las empresas, en la misma forma en que estas se interesan por conocer los datos que indiquen su eficiencia, su participación en el mercado y su crecimiento, también los organismos que orientan las económicas nacionales se interesan por las evaluaciones del desempeño del sistema, por la cuantificación de las realizaciones económicas y por informaciones correctas acerca de la estructura general de la economía.”²¹¹ Es decir que a partir de tomar el ejemplo del plano privado y específico, de esa forma se puede llegar a un análisis general y nacional.

4.1.4 Corrupción

Existe un factor negativo y social que se manifiesta e influye directamente en la gestión pública, la corrupción, acción que perjudica los fondos públicos y el presupuesto que está destinado para programas o alguna actividad administrativa, es maliciosamente utilizada para satisfacer necesidades personales y egoístas de empleados o funcionarios públicos.

Sharkanski establece que “la corrupción que existe en las burocracias de los países en desarrollo afecta tanto a las decisiones de poca monta como a las más importantes e involucra proporcionalmente, a los recursos menores”²¹².

²¹⁰ Premchand y Ángel Antonaya, *Op. cit.*, Pág. 118.

²¹¹ Rossetti, José Paschoal, *Op. cit.*, Pág. 361.

²¹² Sharkanski, Ira, *Op. cit.*, Pág. 34.

Generalmente los países en vías de desarrollo se encuentran afectados por esta situación, “en muchos casos para las elites económicas los privilegios fiscales, el bloqueo de reformas, o la captura de capacidad ejecutiva y legislativa del Estado, han sido forma para maximizar sus ganancias. Otro de los objetivos de las elites ha sido influenciar o manipular la política fiscal para cubrir los costos de su expansión, transformación o modernización, para insertarse en las condiciones más ventajosas posibles en la economía globalizada”²¹³, es decir que las clases económicamente altas, han logrado un poder elitista sobre las decisiones estatales, el poder que ejercen sobre la gestión pública muchas veces es muy fuerte y busca satisfacer únicamente sus intereses económicos y no precisamente los fines del Estado, esta es una corrupción a gran escala. Existe también corrupción en pequeña escala, como manifiesta Sharkanski, “también incluye los pequeños sobornos a cambio de acelerar una decisión que interesa a un individuo, la disposición de los funcionarios para evadir los procedimientos formales de personal para contratar a sus propios familiares o compañeros.

En algunos casos, la corrupción se da por sentada en forma tan clara que se define como parte del sistema, sin que los funcionarios no puedan justificar sus decisiones.”²¹⁴

Esto sucede en Estados donde el comportamiento social ha adoptado la corrupción a tal extremo que se considera normal, o al desempeñar el cargo de empleado o funcionario público de determinada institución, representa perder credibilidad en cuanto a valores o no actuar de forma correcta respecto a su función pública.

El tratadista Petrei concluye puntualmente que “la corrupción debe ser desterrada, no solo por una cuestión ética y funcionamiento apropiado de las instituciones republicanas, sino por una cuestión de eficiencia, para bajar los costos de producir los

²¹³ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, *Op. cit.*, Pág. 12.

²¹⁴ Sharkanski, Ira, *Op. cit.*, Pág. 8.

servicios que el Estado debe proveer, en muchos países ha crecido la desconfianza pública sobre los actos de los funcionarios.”²¹⁵

4.2 Gasto Público

El doctor en economía Resico define el gasto público como una serie de erogaciones públicas, explicando que el Estado tiene una serie de recursos o ingresos públicos, la mayoría provenientes de la recaudación impositiva y que tanto los gastos como los ingresos del Estado están comprendidos en el presupuesto público o nacional.²¹⁶

Concuera con esta acepción el tratadista italiano Giuliani Fonrouge, al establecer que supone una erogación en dinero, suponiendo su realización por la administración pública para el desarrollo de sus actividades, esta definición se ha concluido teniendo en cuenta los fines limitados del Estado de conformidad con la doctrina clásica, en función de la naturaleza jurídica y actividades de la entidades administrativas.²¹⁷

Asimismo Ahumada coincide con esta teoría al definirlo como una erogación monetaria, realizada por la autoridad competente, en virtud de una autorización legal y destinado a fines del desarrollo nacional que se estima como interés colectivo, agregándole que consiste en la transformación de los ingresos del Estado en rentas y patrimonio de quien produce los bienes y servicios.²¹⁸

Es pertinente establecer entonces que los objetivos del gasto público deben orientarse al interés colectivo, en función de la historia, capacidad, cultura y necesidades de cada Estado en particular.

El profesor Due expone que “teniendo en cuenta que los gastos públicos se efectúan solamente porque existe un conjunto variado de actividades que han de ser llevadas a cabo por el Estado, el estudio de los gastos y recursos se verá facilitado con una

²¹⁵ Petrei, Humberto, *Op. cit.*, Pág. 443.

²¹⁶ Resico, Marcelo. *Op. cit.*, Pág. 209

²¹⁷ Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Op. cit.*, Pág. 233.

²¹⁸ Ahumada Guillermo, Pág. 69.

consideración preliminar de las razones por las cuales los gobiernos han emprendido varias formas de actividad económica.”²¹⁹

Con esta misma orientación expone Pérez Morales, que “los gastos públicos consisten en la transformación de los ingresos del Estado en rentas y patrimonios de quienes producen los bienes materiales y prestan los servicios personales requeridos por el Estado u obtienen subvenciones de éste.”²²⁰

“En el sector público se entiende por eficiencia a la mejor combinación y la menor utilización posible de recursos reales y financieros, necesarios para producir bienes y servicios, así como las relaciones óptimas posibles entre los distintos bienes y servicios que se producen en las instituciones.”²²¹

La estructuración del gasto público es un reflejo del conjunto de las necesidades de la población, el presupuesto del Estado debe considerarlos, así como los recursos y buscar un equilibrio entre ambos para lograr la anhelada eficiencia de la gestión pública.

Como expresa el tratadista Peters “los elementos del presupuesto y el gasto público, están directamente interconectados, los ingresos disponibles estimulan los gastos, o las presiones derivadas de un gasto incrementado exigen el aumento de las recaudaciones. En todo caso resulta difícil saber cuánto gastar sin conocer el monto del gasto programado.”²²²

Samuelson y Nordhaus manifiestan que “el gasto público comprende los gastos de la administración en bienes, servicios y transferencias.”²²³ Complementando esto, Urzua establece que existen tres razones para analizar el gasto público, la primera es la contabilidad gubernamental, que consiste en dar seguimiento a los gastos de cada una

²¹⁹ Due, John. *Op. cit.*, Pág. 3.

²²⁰ Pérez Morales, José Antonio. *Eficiencia y equidad del gasto público en Guatemala*. Guatemala. Editorial Serviprensa C.A. 2000. Pág. 13.

²²¹ *Loc. cit.*

²²² Peters, Guy. *Op. cit.*, Pág. 439.

²²³ Samuelson Paul A. y William d. Nordhaus, *Economía*, 6ª edición, España, Ed. McGraw-Hill/Interamericana de España, S. A. U., página 288.

de las dependencias del gobierno en cuestión, así como en evaluar contablemente el cumplimiento de las metas preestablecidas; la segunda es centra su interés primordialmente en los ingresos y egresos del gobierno en su conjunto, para luego examinar, en especial, los determinantes del déficit público; y la tercera por mucho la más importante, no es la del análisis del ejercicio del gasto público por sí mismo, sino de sus alcances y consecuencias sobre el bienestar social de la población.”²²⁴

Giuliani Fonrouge expresa que las erogaciones a cargo del Estado son atendidas con recursos de variada naturaleza, es preferible concebirlos en sentido lato, como los ingresos que obtiene el Estado preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico-social.²²⁵

Por su parte Resico manifiesta que los gastos se clasifican en dos, “los corrientes son los gastos que es necesario realizar para el normal funcionamiento del Estado, como el gasto personal, el pago de intereses de la deuda pública, prestaciones provisionales, transferencias corrientes, bienes de consumo, entre otros, y por otra parte los gastos de capital son aquellos gastos que incrementan la capacidad productiva del país, el sector público y el sector privado.”²²⁶

El elemento político representa un factor muy importante en el gasto público, como establecen Premchand y Antonaya, no puede estar ausente en ninguna adquisición sobre el control del gasto, si el incremento en el nivel del gasto hubiera sido el resultado de una política económica concienzuda, no se hubiera suscitado ningún problema particular de control.²²⁷

²²⁴ Urzua, Carlos M. Gasto público, *subsídios y equidad en América Latina*. México. Friedrich Ebert Stiftung. 2011. Pág. 9.

²²⁵ Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Op. cit.*, Pág. 240 y 241.

²²⁶ Resico, Marcelo. *Op. cit.*, Pág. 211.

²²⁷ Premchand y Ángel Antonaya, *Op. cit.*, Pág. 118.

El tratadista Due indica que las actividades y por lo tanto los gastos pueden clasificarse en tres categorías generales:

- a) Actividades productivas o de prestación de servicios: ellas utilizan recursos para la prestación de servicios a la comunidad.
- b) Actividades de Transferencia: transfieren poder de compra de unas personas a otras (estas a su vez pueden clasificarse en subsidios, actividades de bienestar social y pago de los intereses de la deuda pública);
- c) Medidas de estabilización: son medidas fiscales tendientes a controlar el desempeño y la inflación.²²⁸

4.3 Relación, supervisión y cooperación entre instituciones

Todas las agencias, instituciones y organismos públicos tienen relaciones, transacciones y cooperación entre sí, unos de subordinación y otros tienen facultades superiores a otras, todas estas relaciones son necesarias para que exista una eficiente gestión pública del Estado.

El valor humano de todas las instituciones públicas son el motor de la realización de los fines, entonces es pertinente examinar la relación que existe entre los gobernantes, los funcionarios, empleados públicos, contratistas e individuos en general, pues todos forman parte del sistema y todos deberían de estar interesados en la realización de los fines del Estado.

Lindblom expone una lista de condiciones con el fin de reprimir y dirigir convenientemente a los gobernantes:

- a) Cuando se confiere autoridad, esta debe ser acompañada por la responsabilidad de su ejercicio, no hay poder sin responsabilidad.
- b) La autoridad es conferida al cargo no a una persona en particular.
- c) Quien ejerce autoridad ha de ejercerla en provecho del bien común, no en beneficio del propio.

²²⁸ Due, John. *Op. cit.*, Pág. 17-18.

- d) Quien ejerce autoridad no puede transmitirla a otros subordinados, sobre los cuales ejercerá vigilancia. La autoridad no pasa a los herederos, como sucede en las monarquías.
- e) Quien ejerce la autoridad solo ha de emplearla dentro de los límites prescritos.²²⁹

Esta teoría es respaldada por Sharkanski, pues expresa que el modelo que se usa con más frecuencia para describir las organizaciones administrativas es la jerarquía, que es un sistema organizacional donde las personas son responsables una hacia la otra de acuerdo a su posición. Típicamente varios administradores de departamento, los cuales son directamente responsables ante el jefe del ejecutivo, o presidente, y finalmente los empleados, quienes proporcionan los servicios o imponen los reglamentos que constituyen los objetivos principales del departamento.²³⁰

Corresponde a un conjunto de personas de distinta procedencia laboral y con una organización burocrática la administración pública por medio de las instituciones públicas expresa Canel, quien continua estableciendo que la distancia burocrática hace que la información se va reduciendo desde el cargo más alto que da una orden concreta hasta que ésta llega y es ejecutada por el último funcionario.²³¹

En esta misma línea Vidal indica que la estructura de un sistema de administración está constituida por organizaciones, grupos, individuos, o combinaciones de ellos, que cooperan para el logro de ciertas finalidades comunes.²³² En la medida de que brinden una contribución funcional, los objetivos perseguidos por el sistema como un todo, estarán cumpliendo con los requisitos de una administración eficiente y acorde con las exigencias impuestas por un proceso de desarrollo económico y social.

Dependiendo del sistema o régimen político, existen características institucionales, por ejemplo sistemas fragmentados, usualmente sistemas con ejecutivos presidenciales,

²²⁹ Lindblom, Charles, *Op. cit.*, Pág. 185.

²³⁰ Sharkanski, Ira. *Op. cit.*, Pág. 72.

²³¹ Canel, María José, *Op. cit.*, Pág. 23.

²³² Vidal, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 313.

gabinetes más pequeños y más compactos, y sistemas electorales mayoritarios suelen presentar menos problemas para cooperar y alcanzar mejores resultados.²³³ Es decir que la cooperación y coordinación que exista entre los agentes del gobierno, va depender totalmente del tipo de gobierno del que se trate.

Aunado a esto, el tratadista Sharkanski expresa que existen relaciones verticales y horizontales entre los administradores²³⁴, esto es debido a que de forma vertical existen órdenes jerárquicas de acuerdo a las teorías de las pirámides organizacionales y de forma horizontal entre funcionarios del mismo nivel o facultades.

²³³ Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; y Stein, Ernesto, *Op. cit.*, Pág. 3.

²³⁴ Sharkanski, Ira. *Op. cit.*, Pág. 173.

Capítulo 5

Derecho comparado sobre organización estatal y gestión pública presupuestaria

5.1 Guatemala

De conformidad con la Constitución Política de la República, Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano. Su sistema de gobierno es democrático y representativo (art. 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala). El pueblo de Guatemala ejerce la soberanía y la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida (art. 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala). El poder también proviene del pueblo.

En cuanto a la organización, la Constitución establece en el artículo 154 que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables de su conducta, sujetos a la ley, al servicio del Estado. La función pública no es delegable, excepto en casos especiales legalmente preestablecidos.

De conformidad con el Ministerio de Finanzas de Guatemala “el sector público está conformado por el conjunto de unidades de gobierno general y empresas públicas que desarrollan actividades y funciones que son competencia del Estado, o que son asumidos por éste”²³⁵. En los aspectos económicos, presupuestarios y de relevancia estadística, que las hacen partícipes o copartícipes en la implementación de las políticas de Estado.

²³⁵ Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 2013, http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/clasificaciones_presup_sector_publico.pdf Consultada el 2 de julio 2015.

De acuerdo con Cely, Mostajo y Gregory, en Guatemala el proceso de gestión económica cuenta con un diseño funcional plasmado en la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Organismo Ejecutivo, sin embargo el ejecutivo no le confiere a la Secretaría de Planificación de la Presidencia, como lo establece la ley, el rol de ente rector de los sistemas de planificación, programación e inversión, sino el de asistir a la Presidencia de la República en estos tópicos, lo anteriormente mencionado contribuye a la debilidad institucional y política.²³⁶

En el artículo 157 de la Constitución, se regulan atribuciones del Congreso de la República, donde queda de manifiesto que debe aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingreso y Egresos del Estado, el cual es enviado por el Organismo Ejecutivo. Asimismo, debe decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de recaudación. Aprobar o improbar anualmente, previo informe a la Contraloría General de Cuentas, el detalle de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas que le presente también el ejecutivo. También debe contraer, convertir, consolidar o afectar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa.

Al referirse a las funciones del Presidente de la República, el artículo 183 establece que debe someter anualmente al Congreso, para su aprobación, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, el proyecto de presupuesto que contenga el detalle de los ingresos y egresos del Estado.

Cely establece que “una de las principales debilidades en la aprobación del presupuesto es que la modificación se da sin la suficiente base de información ni la debida justificación, y en la mayoría de los casos en simple respuesta a demandas políticas con créditos de corto plazo y no a un proyecto de país.”²³⁷

²³⁶ Cely, Nathalie y otros, Guatemala: Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente, Guatemala, Apoyo Técnico en la Recopilación de Información ASIES, 2003. Pág. 22.

²³⁷ *Ibíd.*, Pág. 26.

El artículo 224 de la Constitución establece que Guatemala para su administración, se divide en departamentos y estos en municipios, la administración es descentralizada y existen regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que están constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

La clasificación geográfica permite identificar hacia donde se destinan los bienes y servicios que se producen, así como el origen de los insumos o recursos reales que se utilizan, permitiendo además ubicar geográficamente la unidad responsable de la ejecución de los programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras, que integran su presupuesto.²³⁸

Guatemala cuenta con una institución fiscalizadora, que realiza el control de la gestión pública presupuestaria; de conformidad con el artículo 232 de la Constitución, la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo el interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.

En términos generales, el Ministerio de Finanzas asigna los recursos premiando la ejecución financiera de los proyectos, sin tomar en consideración la eficiencia e impacto con que dichos recursos fueron utilizados²³⁹, esto representa una debilidad en la ejecución del presupuesto, pues los recursos disponibles a las entidades públicas por parte del Ministerio de Finanzas Públicas no responde plenamente a las necesidades de la población.

²³⁸ Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 2013, http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/clasificaciones_presup_sector_publico.pdf Consultada el 2 de julio 2015.

²³⁹ Cely, Nathalie y otros, *Op. cit.*, Pág. 27.

Es forzosa la unificación del presupuesto, tal como lo preceptúa el artículo 237 de la Constitución, la unidad del presupuesto es obligatoria y su estructura programática, todos los ingresos del Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos. El Presupuesto General de Ingreso y Egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano.

Por mandato constitucional, en armonía con el artículo 238 de la Constitución, debe existir la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual debe regular: la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto; casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo, dependencia, entidad descentralizada o autónoma; el uso de económicas y la inversión; regular lo relacionado a la deuda pública, interna y externa; la remuneración de los funcionarios y empleados públicos; la forma de comprobar los gastos públicos; y la forma de recaudación de los ingresos.

El principio de legalidad regulado en el artículo 239 de la Constitución resalta que en Guatemala corresponde con exclusividad al Congreso decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribución especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria.

De conformidad con el artículo 241 de la Constitución, el Organismo Ejecutivo presentará anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado. Asimismo, el ministerio respectivo formulará la liquidación del presupuesto anual y la someterá a conocimiento de la Contraloría General de Cuentas.

En este orden de ideas, continúan manifestando Cely, Mostajo y Gregory que la carencia de un sistema de indicadores de gestión de las instituciones públicas que permita realizar una adecuada evaluación de resultados físicos alcanzados y recursos ejecutados, es una ineficiencia institucional.²⁴⁰

²⁴⁰ Cely, Nathalie y otros, *Op. cit.*, Pág. 27.

El mismo artículo 241 de la Constitución regula los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.

En Guatemala existen grandes brechas sociales, por lo que las políticas económicas deben proteger a la población en condiciones de pobreza, tratando de reducirla; Cely, Mostajo y Gregory consideran que dadas estas brechas y los fuertes rasgos de productividad y competitividad, es necesario implementar estrategias simultáneas y no excluyentes, articuladas con las políticas económicas y de competitividad, existiendo rendición de cuentas, que se provean servicios públicos de calidad.

Para que todo esto exista tiene que haber una institución que se dedique a la coordinación, monitoreo y evaluación, actualmente es la Secretaría de Planificación de la Presidencia, pero no está cumpliendo con este rol, pues requiere de un fortalecimiento institucional y que se dote de herramientas técnicas, tecnológicas y de recursos humanos.²⁴¹

5.2 El Salvador

De acuerdo con el artículo 83 de la Constitución de la República, El Salvador es un Estado soberano, dicha soberanía reside en el pueblo. El gobierno salvadoreño es republicano, democrático y representativo, con un sistema de gobierno pluralista. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.²⁴²

Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (artículo 86 de la Constitución de la República). El artículo 201 de la Constitución establece que el orden económico debe responder a los principios de justicia social, el

²⁴¹ Cely, Nathalie y otros, *Op. cit.*, Pág. 132.

²⁴² Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República de El Salvador. Artículo 85.

Estado debe promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos.

Para Pérez Trejo, “uno de los problemas más importantes que enfrenta El Salvador en la actualidad es la sostenibilidad fiscal, bajo la concepción de que el gobierno debe tener la capacidad en el largo plazo de honrar la deuda pública, pero sobre todo recaudar los ingresos fiscales que le permitan financiar su gasto social, especialmente el destinado a los estratos de la población más pobres del país.”²⁴³

De conformidad con el artículo 111 de la Constitución, el Estado deberá orientar la política monetaria con el fin de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional.

Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, “la historia reciente de El Salvador está marcada por el conflicto y la polarización por razones sociales, ideológicas y económicas, lo cual ha conllevado cambios en estos mismos ámbitos. La élite económica salvadoreña es uno de los actores centrales en esta historia, cambios que requerían reconfigurar las relaciones entre las élites y el Estado, la política fiscal ha recibido atención particular de esos grupos de poder económicos del país.”²⁴⁴

El Consejo de Ministros es el encargado de elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, según lo manda el artículo 167 constitucional, deben presentarlo a la Asamblea Legislativa por lo menos tres meses antes de que inicie el nuevo ejercicio fiscal. Asimismo, conocerá de las reformas a dicho presupuesto; autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden.

²⁴³ Pérez Trejo, Carlos Armando, *Op. cit.*, Pág. 2.

²⁴⁴ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, *Op. cit.*, Pág. 129.

Toda la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto es fiscalizada por un organismo independiente del ejecutivo, que se denomina Corte de Cuentas de la República, de conformidad con el artículo 195 de la Constitución salvadoreña debe vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos, la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, aprobar toda salida de fondos del tesoro público, de acuerdo con el presupuesto, intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al tesoro público o al patrimonio del Estado, y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública, vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos.

También debe fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del erario o que reciban subvención o subsidio del mismo; examinar la cuenta que sobre la gestión de la hacienda pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea, e informar a ésta del resultado de su examen; informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización; velar porque se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y municipios.

La Corte de Cuentas está dividida en una Cámara de Segunda Instancia, formada por el presidente de la corte y dos magistrados; y en Cámaras de Primera Instancia, regula el artículo 196 de la Constitución.

Para su administración política, el artículo 200 de la Constitución indica que el territorio se divide en departamentos, en cada uno habrá un gobernador propietario y suplente, nombrados por el ejecutivo, consejos formados de un alcalde, un síndico y dos o más regidores dependiendo de la población.

De conformidad con el artículo 223 de la Constitución, forman la Hacienda Pública de El Salvador:

- a) Sus fondos y valores líquidos;
- b) Sus créditos activos;
- c) Sus bienes muebles y raíces;
- d) Los derechos derivados de la aplicación de las leyes relativas a impuestos, tasas y demás contribuciones, así como los que por cualquier otro título le correspondan. Son obligaciones a cargo de la Hacienda Pública, las deudas reconocidas y las que tengan origen en los gastos públicos debidamente autorizados.

Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado.

En el artículo 227 se conceptualiza el presupuesto General del Estado, indicando que contiene, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado. En el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos.”

Mientras que las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y las entidades que se costeen con fondos del Erario o que tengan subvención de éste, excepto las instituciones de crédito, se regirán por presupuestos especiales y sistemas de salarios aprobados por el Órgano Legislativo, indica el artículo 227 de la Constitución.

El órgano ejecutivo y el judicial, cumpliendo con formalidades legales, pueden efectuar transferencias entre partidas de un mismo ramo u organismo administrativo, excepto las que en el Presupuesto se declaren intransferibles.

El Servicio General de Tesorería es el encargado de percepción, custodia y erogación de los fondos públicos (artículo 230 de la Constitución salvadoreña).

Pérez Trejo manifiesta que “un sistema que carece de equidad, neutralidad y eficiencia y que provee pocos ingresos; así como un gasto público rígido, ineficiente y a veces excesivo, se presenta la necesidad de endeudarse frecuentemente ²⁴⁵, es por ello que el gobierno salvadoreño muchas veces recurre al endeudamiento, y dichos recursos obtenidos no han sido utilizados en su totalidad para aumentar sus capacidades, innovación o para los fines esperados.

Los problemas institucionales, de gestión pública, la burocracia y conflictos entre actores clave, como gobierno y empresa privada, llenan de obstáculos que se produzca un verdadero desarrollo de la economía salvadoreña.

Parte de las rigideces del presupuesto están enmarcadas en las leyes o convenios, comenzando por la Constitución de la República y otras leyes secundarias, ante el poco espacio fiscal disponible, el horizonte se torna difícil, porque las decisiones políticas que se adopten solo podrán ser eficaces si se toman en el marco de un amplio consenso de país, donde participen todos los actores relevantes de la economía, porque las malas gestiones solo causan daños a la economía y al bienestar.²⁴⁶

5.3 Honduras

La Constitución de la República de Honduras en el artículo 1 preceptúa que Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social. El artículo 2 establece que la soberanía corresponde al Pueblo del cual emanan todos los Poderes del Estado que se ejercen por representación y de forma directa por el Plebiscito y el Referendo.

La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin

²⁴⁵ Pérez Trejo, Carlos Armando, *Op. cit.*, Pág. 5.

²⁴⁶ *Ibíd.*, Pág. 25.

relaciones de subordinación. La alterabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria (artículo 4 Constitución de la República de Honduras).

El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública, a fin de asegurar y fortalecer el progreso basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional. A efecto de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional” (artículo 5 de la Constitución de la República de Honduras).

El marco normativo que regula la administración financiera del gobierno hondureño está basado en la Constitución Política de la República de Honduras, que crea los Poderes del Estado, y al Tribunal Superior de Cuentas. Establece también las atribuciones del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo en temas de administración financiera, el Régimen Económico y los principios del sistema tributario, de la hacienda pública y del sistema presupuestario.

También la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual detalla las normas requeridas para la preparación, elaboración y ejecución del presupuesto de la Nación, para la regulación del crédito y la deuda pública. Establece el ámbito de aplicación de la ley y los deberes de los organismos sujetos a sus disposiciones, así como las funciones de la Secretaría de Finanzas en su calidad de órgano rector de las finanzas públicas; Y la Ley Anual de Presupuesto, en sus Disposiciones Generales, norma diversos aspectos de la gestión y establece diversas condiciones y elementos que deben tenerse en cuenta en la ejecución del presupuesto.²⁴⁷

Como expresa el artículo 205 de la Constitución, corresponde al Congreso Nacional aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la

²⁴⁷ NORC at the University of Chicago, *Informe de desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas*, Estados Unidos, 2013. Pág. 17

Republica y de los presupuestos de las instituciones descentralizadas y desconcentradas. Asimismo, existe un Tribunal Superior de Cuentas, quien deberá pronunciarse sobre esas liquidaciones y resumir su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, la que incluirá la evaluación del gasto, organización, desempeño de gestión y fiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación; El Congreso también debe reglamentar el pago de la deuda nacional a iniciativa del Poder Ejecutivo, ejercer control de las rentas públicas.

Es competencia del Tribunal Superior de Cuentas, ser rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado, sometido solamente al cumplimiento de la Constitución y las leyes. Será responsable ante el Congreso Nacional de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones.²⁴⁸

La Secretaría de Finanzas ejercerá la rectoría y coordinación del Sistema de Administración Financiera de todo el Sector Público, para lo cual crea en todas las entidades públicas las Gerencias Administrativas que tendrán a su cargo las gestiones y operaciones económicas financieras y patrimoniales en su institución, estableciendo así los procedimientos de coordinación interinstitucionales.²⁴⁹

El artículo 222 de la Constitución regula que el Tribunal de Cuentas tiene como función la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales o mixtos, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, las municipalidades y de cualquier otro órgano especial o ente público o privado que reciba o administre recursos públicos de fuentes internas o externas.

Debe realizar el control financiero, de gestión y de resultados, fundados en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Correspondiéndole también el

²⁴⁸ Asamblea Nacional Constituyente de Honduras, Decreto Número 131 Constitución de la República de Honduras. Artículo 222.

²⁴⁹ NORC at the University of Chicago, *Op. cit.*, Pág. 29.

establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado.

De acuerdo con el artículo 266 de la Constitución hondureña, las instituciones descentralizadas someterán al gobierno central el Plan Operativo correspondiente al ejercicio que se trate, acompañando un informe descriptivo y analítico de cada una de las actividades específicas fundamentales a cumplir, juntamente con un presupuesto integral para la ejecución del referido plan.

Por otra parte, consta con la Secretaria de Estado en los Despachos de Hacienda y Crédito Público y el consejo Superior de Planificación Económica, que elaboraran por separado dictámenes con el objeto de determinar la congruencia de tales documentos con los planes de desarrollo aprobados. Una vez aprobados por el Presidente, serán remitidos de regreso.

En armonía con el artículo 328 constitucional, el Sistema Económico de Honduras se fundamenta en principios de eficiencia en la producción y justicia social en la distribución de la riqueza y el ingreso nacionales, así como en la coexistencia armónica de los factores de la producción que hagan posible la dignificación del trabajo como fuente principal de la riqueza y como medio de realización de la persona humana.

El Estado hondureño promueve el desarrollo económico y social, que estará sujeto a una planificación adecuada. La intervención del Estado en la economía tendrá por base el interés público y social, y por límite los derechos y libertades reconocidas por la Constitución.

Constitucionalmente se regulariza en el artículo 352, que forman parte de la Hacienda Pública hondureña:

1. Todos los bienes muebles e inmuebles del Estado;
2. Todos sus créditos activos; y,

3. Sus disponibilidades liquidas.

El artículo 353 establece que son obligaciones financieras del Estado las deudas legalmente contraídas para gastos corrientes o de inversión, originadas en la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos; y Las demás deudas legalmente reconocidas por el Estado.

La administración de los fondos públicos corresponde al ejecutivo, para la percepción custodia y erogación de dichos fondos, habrá un servicio general de tesorería. El Poder Ejecutivo, sin embargo, podrá delegar en el Banco Central, las funciones de recaudador y depositario. También la ley podrá establecer servicios de pagadurías especiales.²⁵⁰

De los recursos financieros del Estado, de conformidad con el artículo 131, son:

- a) Los ingresos que perciba por impuestos, tasas, contribuciones, regalías, donaciones o por cualquier otro concepto;
- b) Los ingresos provenientes de empresas estatales, de capital mixto o de aquellas en que el Estado tenga participación social; y,
- c) Los ingresos extraordinarios que provengan del crédito público o de cualquier otra fuente.

En cuanto al Presupuesto General de la República, el artículo trescientos sesenta y dos regula que todos los ingresos y egresos fiscales constaran en el Presupuesto General de la República, que se votara anualmente de acuerdo con la política económica planificada y con los planes anuales operativos aprobados por el gobierno.

El manejo del gasto público en países como Honduras genera muchas dudas, “la costumbre es que el Presupuesto General de Egresos e Ingresos lo preparen técnicos de la Secretaría de Finanzas y luego el Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente, lo

²⁵⁰ Asamblea Nacional Constituyente de Honduras, Decreto número 131 Constitución de la República de Honduras. Artículo 355.

manda al Congreso Nacional para su aprobación, generalmente sin que los diputados conozcan o valoren su contenido”.²⁵¹

El organismo ejecutivo debe presentar el proyecto del presupuesto al organismo legislativo, quienes deben votar, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre de cada año.

El presupuesto hondureño se regula en la Ley Orgánica del Presupuesto, que contiene la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto, ahí también se establece la organización y funcionamiento de la Proveduría General de la República.

El poder ejecutivo, en armonía con el artículo 371 de la Constitución, debe fiscalizar preventivamente la ejecución del presupuesto general de ingresos y egresos de la República y especialmente debe verificar la recaudación y vigilar la custodia, el compromiso y la erogación de fondos públicos; y aprobar todo egreso de fondos públicos, de acuerdo con el presupuesto. La Ley establecerá los procedimientos y alcances de esta fiscalización.

En Honduras hay poca confianza en los organismos de contraloría pública, como el Tribunal Superior de Cuentas. La falta de credibilidad se debe, entre otras razones, a que la población piensa que la corrupción pública es más tolerada que reprimida por las autoridades. Para poder fiscalizar si un Presupuesto está bien empleado o si, por el contrario, hay manos sucias, no basta con reclamar de las autoridades que divulguen la información respectiva, sino que debe haber capacidad en la población para entender los datos de un presupuesto y cómo se gasta.²⁵²

5.4 Costa Rica

De conformidad con la Constitución Política de la República, Costa Rica es una república democrática, libre e independiente, su soberanía reside exclusivamente en la

²⁵¹ Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, ¿Qué es el presupuesto General de la República?, Honduras, FOSDEH, 2004. Pág. 14.

²⁵² *Ibíd.*, Pág. 15.

nación, el gobierno es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El artículo 11 constitucional regula que los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y la administración pública estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas.

Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales, eso regula el artículo 268 de la Constitución.

El ejercicio de la planificación revela problemas de baja institucionalización técnica y política. Debe mejorarse en su diseño y estructura, para hacerlo traducible a la planificación operativa y al tiempo garantice su incorporación dentro del proceso presupuestario.²⁵³ Esto significa que hay que mejorar y fortalecer las capacidades de los empleados y funcionarios públicos, dándoles herramientas y técnicas para mejorar sus funciones, la coordinación entre los diferentes actores.

De acuerdo con Arroyo Chacón, “el Estado costarricense reconoce expresamente que la excelencia en la gestión pública constituye un mecanismo para propiciar una mejora en la calidad de vida de la ciudadanía y que uno de los principales retos que enfrentan las administraciones públicas es que la prestación de los servicios públicos sea consecuente con sus necesidades y expectativas para el cumplimiento de sus compromiso.”²⁵⁴

Como manifiesta el artículo 176 de la Constitución, el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la

²⁵³ Fallas Mora, Roberto y Fabián Quiroz Álvarez, *Costa Rica: Análisis crítico del proceso presupuestario*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2007. Pág. 52.

²⁵⁴ Arroyo Chacon, Jennifer, *Op. cit.*, Pág. 20.

administración pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

Continúa manifestando el siguiente artículo, 177, que la preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo, por medio de un Departamento especializado, el cual tiene autoridad para reducir o suprimir cualquiera de las partidas que figuren en los anteproyectos formulados por los Ministros de Gobierno, Asamblea Legislativa, Corte Suprema de Justicia y Tribunal Supremo de Elecciones.

El artículo 177 preceptúa que el ejecutivo, preparará para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria

El artículo 178 de la Constitución regula que el proyecto de presupuesto ordinario será sometido a conocimiento de la Asamblea Legislativa por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre de cada año, y la Ley de Presupuesto deberá estar definitivamente aprobada antes del treinta de noviembre del mismo año.

Según el artículo 181 de la Constitución, el ejecutivo enviará a la Contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieran acordado, la Contraloría deberá remitirla a la Asamblea, junto con su dictamen, la aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.

Para Muñoz Villatoro, la formulación es una fase muy importante y depende de que las demás salgan bien, pues inicia con la planificación operativa de cada entidad, es necesario que se tomen en cuenta las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, que elabora el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con el fin de establecer una vinculación entre el presupuesto y la planificación,

contribuyendo a los recursos se dirijan hacia las áreas prioritarias definidas por el gobierno²⁵⁵.

Para Fallas Mora y Quiroz Álvarez, de los gastos totales del sector público, solamente el cincuenta por ciento están sujetos al ejercicio del control político, aprobados por el parlamento, el restante cincuenta por ciento es aprobado por el órgano contralor, a quien le corresponde por mandato Constitucional realizar el control externo, la fiscalización superior de la hacienda pública.²⁵⁶

La Contraloría General de la República, de acuerdo al artículo 183, es la institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia y administración en el desempeño de sus labores. Según el artículo 184 de la Constitución, dentro de los deberes y atribuciones de la Contraloría están:

- a) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;
- b) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación;
- c) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalle de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugerencias que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos;
- d) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.

Expresan Fallas Mora y Quiroz Álvarez, a manera de conclusión en cuanto a la gestión pública costarricense, que es necesaria “una cultura orientada a la rendición de cuentas, marcada por un régimen especial de responsabilidad en la gestión de los recursos públicos; que permita a través del desarrollo de un sistema integrado de información de la administración financiera, un mecanismo real, efectivo y pertinente de

²⁵⁵ Muñoz Villatoro, Alejandro, *El presupuesto nacional en Costa Rica, Costa Rica*, Ministerio de Hacienda, 2014, Pág. 6.

²⁵⁶ Fallas Mora, Roberto y Fabián Quiroz Álvarez, *Op. cit.*, Pág. 10.

transparencia. Esto es condición necesaria para un presupuesto orientado a los resultados, que coadyuve a la gobernabilidad fiscal, legitimando las políticas públicas y la vida en democracia.”²⁵⁷

Continúan estableciendo Fallas y Quiroz que “el país reporta importantes logros en materia de rendición de cuentas de la gestión presupuestaria, que lo ubican, en un especial escalafón en el concierto de los países de América Latina.” ²⁵⁸

El Estado en las actividades económicas ha sido determinante para el desarrollo del país, aunque en ocasiones con resultados graves, dichas fallas por comisión, surgen explícitamente de acciones llevadas a cabo por la creación de empresas públicas ineficientes, a un alto costo, que degeneran un uso ineficiente de los recursos.²⁵⁹

5.5 Nicaragua

La Constitución Política de la República de Nicaragua establece en su artículo 2 que la soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación, de forma representativa.

El artículo 6 de la Constitución regula que los principios de la nación nicaragüense son la libertad, la justicia, el respeto a la dignidad de la persona humana y el pluralismo político. Siendo un Estado independiente, libre, soberano, unitario e indivisible.

De conformidad con el artículo 7 de la Constitución, Nicaragua es una República democrática, participativa y representativa. Siendo sus órganos, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.

²⁵⁷ Fallas Mora, Roberto y Fabián Quiroz Álvarez, *Op. cit.*, Pág. 19.

²⁵⁸ *Ibíd.*, Pág. 43.

²⁵⁹ Fischer-Bollin, Peter y otros, *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*, Brasil, Konrad Adenauer Stiftung, 2012, Pág. 229.

Dentro de las funciones principales del Estado en la economía, según el artículo 98 constitucional, es desarrollar materialmente el país, suprimir el atraso y la dependencia heredados, mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución cada vez más justa de la riqueza. El artículo 99 regula que es responsabilidad del Estado proteger, fomentar y promover las formas de propiedad y de gestión económica y empresarial privada, estatal, cooperativa, asociativa, comunitaria y mixta, para garantizar la democracia económica y social.

De acuerdo con el tratadista Sandino, el sector público se estructura a partir de dos grandes áreas, la primera constituye el gobierno general, conformada por el gobierno central, los gobiernos municipales, y el Instituto nicaragüense de Seguridad Social; en otro gran apartado están las empresas públicas, clasificadas como instituciones financieras del Estado y Empresas Públicas no financieras²⁶⁰.

En materia financiera, el sector público se rige a partir del Sistema de Administración Financiera, cuyo marco descansa en la Constitución Política de la República y en la Ley de Administración Financiera del régimen presupuestario, el órgano rector del Sistema de Administración Financiera es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El sector público en Nicaragua ha venido experimentando una participación cada vez menor en la economía. La adopción de políticas restrictivas en el gasto, el proceso de privatización de empresas estatales y la reducción de la deuda pública, en común acuerdo con organismos internacionales financiadores, explican esta tendencia²⁶¹.

La Constitución de Nicaragua, a través de su artículo 101, faculta a los trabajadores y demás sectores productivos, a participar en la elaboración, ejecución y control de los planes económicos.

Existe un proceso de consulta. Sandino manifiesta que, en Nicaragua, “la práctica más frecuente es incidir en la etapa de aprobación y ejecución del presupuesto. En los

²⁶⁰ Sandino, Adelmo, *Op. cit.*, Pág. 7.

²⁶¹ *Ibíd.*, Pág. 11.

últimos años la sociedad civil ha tratado de impulsar propuestas en el Proyecto del Presupuesto, con actividades de cabildeo en la Asamblea Nacional. El proceso de consulta, tal y como lo establece el procedimiento interno de la Asamblea, es el único momento que tiene la sociedad civil para aportar en esta etapa del ciclo presupuestario; bien respaldando la propuesta del ejecutivo o proponiendo a los diputados modificaciones.”²⁶²

De conformidad con el artículo 105 de la Constitución, es obligación del Estado promover, facilitar y regular la prestación de los servicios públicos básicos de energía, comunicación, agua, transportes, infraestructura vial, puertos y aeropuertos a la población, y es derecho inalienable de la misma el acceso a ellos. Los servicios de educación, salud y seguridad social, son deberes indeclinables del Estado, que está obligado a prestarlos sin exclusiones, a mejorarlos y ampliarlos.²⁶³

El artículo 112 de la Constitución regula que el Presupuesto General de la República debe ser formulado a través de la Ley de Presupuesto General de la República, la cual tiene vigencia anual y su objeto es regular los ingresos y egresos ordinarios y extraordinarios de la administración pública, determinado los límites de gastos.

Sandino establece que “el Presupuesto General de la República es una herramienta de la gestión con el cual el Estado organiza las finanzas, su elaboración involucra iniciar con que el presupuesto anual en todas las instituciones del sector público, deben estar en sintonía con las prioridades nacionales y los compromisos del gobierno. El gobierno propone cuántos ingresos planea recaudar y como planea utilizarlos para satisfacer las numerosas necesidades de la nación.”²⁶⁴

De igual forma que la mayoría de países centroamericanos, el Ejecutivo debe enviar el proyecto al Legislativo, como lo preceptúa el artículo 113 constitucional, corresponde al

²⁶² *Ibíd.*, Pág. 28.

²⁶³ Asamblea Nacional Constituyente de Nicaragua, Constitución Política de la República de Nicaragua. Artículo 105.

²⁶⁴ Sandino, Adelmo. *Op. cit.*, Pág. 12.

Presidente de la República la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el que deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional.

De conformidad con el artículo 150, son atribuciones del Presidente, cumplir con la Constitución y las leyes, y hacer que los funcionarios bajo su dependencia también las cumplan; dirigir la economía del país, determinando la política y el programa económico social; crear un Consejo Nacional de Planificación Económica Social que le sirva de apoyo para dirigir la política económica y social del país.

Nicaragua cuenta con la Contraloría General de la República que goza de autonomía funcional y administrativa, la cual de conformidad con el artículo 154 constitucional, es el Organismo Rector del sistema de control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado, creando un Consejo, integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes. Correspondiéndole las siguientes atribuciones:

- a) Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales.
- b) El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República.
- c) El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, los subvencionados por el Estado y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.

La Contraloría deberá hacer públicos los resultados de sus investigaciones, y cuando de los mismos se presumieran responsabilidades penales, deberá enviar su investigación a los tribunales de justicia, bajo el apercibimiento de encubridor, si no lo hiciera, de los delitos que posteriormente se determinara cometieron los investigados.²⁶⁵

²⁶⁵ Asamblea Nacional Constituyente de Nicaragua, Constitución Política de la Republica de Nicaragua. Artículo 156.

Para Cardoza Aguirre, la política fiscal puede evaluarse por medio de indicadores directos que están ligados al gasto directo público, los impuestos, las transferencias, los subsidios, entre otros, que están contenidos en el Presupuesto General de la República, es relevante la revisión y seguimiento de un conjunto de instrumentos y mecanismos, que son excluidos del presupuesto, denominados “política cuasi fiscal”, como los gastos tributarios, por lo que es relevante que se desarrollen mecanismos para su correcta medición, programación y fiscalización, que posibiliten determinar el cumplimiento de los objetivos políticos y económicos para los cuales fueron creados.²⁶⁶

5.6 México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 39 que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del mismo.

El artículo 40 preceptúa que los Estados Unidos Mexicanos es una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación.

El artículo 49 constitucional regula que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De conformidad con el artículo 50 de la Constitución, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Dentro de las facultades del Congreso, en el artículo 73 constitucional, se encuentra que para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, debe aprobarlos, para reconocer y mandar a pagar la deuda nacional. Debe también aprobar anualmente los montos de endeudamiento.

²⁶⁶ Cardoza Aguirre, Julio Cesar, *Actualización Metodología y Estimación del Gasto Tributario de Nicaragua*, Nicaragua, Ministerio de Hacienda y Crédito Público Oficina de Política Tributaria, 2010, Pág. 4.

El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. Puede expedir leyes:

- a) En materia de contabilidad gubernamental, para regir la contabilidad pública y la presentación homogénea financiera, de ingreso y egresos, así como patrimonial, para los Estados, municipios y el Distrito Federal y los órganos políticos y administrativos;
- b) Sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;
- c) Para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios

De conformidad con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México, “para que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, existe un proceso llamado Ciclo Presupuestario.”²⁶⁷ Dicho ciclo presupuestario se divide en siete etapas: planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control, seguimiento, evaluación y finalmente, rendición de cuentas.

También el Congreso debe aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

La versión ciudadana del Presupuesto de egresos de la federación 2015 indica que la planeación consiste en alinear los objetivos y metas de cada programa presupuestario

²⁶⁷ Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto, Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México, Presupuesto de egresos de la federación 2015 versión ciudadana, México 2015, Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Home/Ultimas_Publicaciones/PEF_ciudadano_2015.pdf Consultada el 2 de julio 2015.

con los instrumentos de planeación nacional, considerando la situación económica internacional y del país para tomar decisiones y conocer los posibles riesgos para la estabilidad y el crecimiento económico.²⁶⁸

En la programación se debe tomar en cuenta que los recursos siempre son limitados y deben administrarse correctamente, aquí se definen los programas presupuestarios, los recursos necesarios para cumplir los objetivos, este proceso inicia con la formulación de la Iniciativa de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, finaliza cuando el ejecutivo envía el paquete económico al Congreso de la Unión.²⁶⁹

La constitución establece que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día ocho del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día quince del mes de noviembre.

El presupuesto se realiza con base en la estimación de crecimiento de la economía, se calculan los ingresos estimados en la Ley de Ingresos de la Federación, es decir, los recursos para financiar el gasto público y se calcula El Presupuesto de Egresos de la Federación, describiendo la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los entes autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.²⁷⁰

El ejercicio y control no se refiere a ejercer el gasto de manera arbitraria, sino al logro de resultados, así como a promover un ejercicio de los recursos eficiente.²⁷¹

²⁶⁸ *Ibíd.*

²⁶⁹ *Loc. cit.*

²⁷⁰ *Loc. cit.*

²⁷¹ *Loc. cit.*

El seguimiento es la etapa donde el Sistema de Evaluación de Desempeño, conjunto de elementos metodológicos que permite realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, obteniendo un seguimiento del avance en los objetivos de cada dependencia, asegurando que los recursos ocurran de manera efectiva.²⁷²

Constitucionalmente se encuentra regulado que se debe revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, está la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El artículo 79 de la Constitución establece que “la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.”²⁷³

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Tendrá a su cargo dicha entidad de fiscalización: Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de objetivos en los programas federales; fiscalizará directamente los recursos federales.

La versión ciudadana del Presupuesto de egresos de la federación 2015 establece que la evaluación es el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas y los programas, determinando la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.²⁷⁴

Y la rendición de cuentas consta de dos elementos principales: dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos; y corregir deficiencias y aplicar

²⁷² *Loc. cit.*

²⁷³ Congreso Constituyente Mexicano, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 79.

²⁷⁴ Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto, *Op. cit.*,

sanciones durante y después de la ejecución de los recursos para orientarlos a donde tengan un mayor impacto para los ciudadanos.²⁷⁵

La falta de continuidad es el problema principal del sistema mexicano, según lo manifiesta Arroyo Chacon, “el proceso de la administración pública mexicana fue largo y azaroso, la problemática que enfrenta se debe a la falta de continuidad, coherencia e integralidad, en las líneas de transformación de la cultura burocrática. Se tendría que responder y contar con una gestión pública receptiva, de calidad, cercana al ciudadano, acompañada de transformaciones institucionales que impriman una mayor eficiencia, transparencia y nuevos valores entre los funcionarios públicos, reforzando el sentido de pertenencia y abatir la corrupción.”²⁷⁶

Es decir que es necesario implementar nuevas técnicas de gestión pública, para que las diferentes instituciones no tengan que reinventar la forma de administrar la gestión pública con cada cambio de gobierno.

5.7 España

La Constitución Española manifiesta en su artículo 1 que la soberanía reside en el pueblo, del que emanan los poderes, la forma política de España es de monarquía parlamentaria, constituyendo un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

De acuerdo con el artículo 39, los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Y en el cuarenta se preceptúa que los poderes también deben promover condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.

²⁷⁵ *Loc.cit.*

²⁷⁶ Arroyo Chacon, Jennifer, *Op. cit.* Pág. 13.

El Rey, símbolo de unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, de conformidad con el artículo 56. Como regula el artículo 66, las Cortes Generales tienen la potestad legislativa y control del gobierno, representan al pueblo y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Aprueban los presupuestos del Estado.

Los diputados son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto.²⁷⁷ Mientras que el Senado es la Cámara de representación territorial. Y el gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado, ejerce la función ejecutiva (artículo 97 Constitución de España).

Resalta el artículo 103 constitucional que la administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

El Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados (artículo 108 Constitución de España). Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (artículo 130 Constitución de España).

Según lo establece el artículo 134 constitucional, los presupuestos generales del Estado, corresponde al gobierno su elaboración y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

²⁷⁷ Cortes Generales, Constitución de España, 1978. Artículo 68.

Teniendo en cuenta los criterios de la Ley General Presupuestaria, el artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 establece que los Presupuestos Generales del Estado comprenderán:

- a) El presupuesto del Estado;
- b) Los presupuestos de los organismos autónomos de la Administración General del Estado;
- c) El presupuesto de la Seguridad Social;
- d) Los presupuestos de las agencias estatales;
- e) Los presupuestos de los organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos;
- f) Los presupuestos de las restantes entidades del sector público administrativo estatal;
- g) Los presupuestos de los fondos carentes de personalidad jurídica;
- h) Los presupuestos de las sociedades mercantiles estatales;
- i) Los presupuestos de las fundaciones del sector público estatal;
- j) Los presupuestos de las entidades públicas empresariales y restantes organismos públicos de esta naturaleza.

Todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con el artículo ciento 135 de la misma normativa, no podrán incurrir en déficit estructural que supere los márgenes establecidos, sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado.

De conformidad con la Secretaría de Estado de presupuestos y gastos “la estrategia de reducción del déficit público se caracteriza por ser asimétrica, ya que el ajuste conlleva un sesgo hacia las medidas de reducción del gasto público, poniéndose así de

manifiesto la capacidad que tiene España para controlar sus cuentas públicas y situarlas en niveles sostenibles.²⁷⁸

En cuanto a la deuda pública, el artículo ciento treinta y cinco expresa que el volumen de la deuda pública del conjunto de las administraciones públicas en relación con el producto interno bruto del Estado.

La Secretaría española el gasto indica que “por el lado del gasto, se procura mejorar la eficiencia, invirtiendo en las áreas que mayor crecimiento puedan devolver e integrando la aplicación de los fondos europeos correspondientes al nuevo marco plurianual en los objetivos planteados en el presupuesto.”²⁷⁹

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica, así como del sector público, de conformidad con el 136 constitucional, dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

El artículo 137 de la Constitución establece que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

La consolidación fiscal se ha basado tanto en medidas de reducción del gasto como en la mejora de la eficiencia del sistema tributario, lo que ha permitido una sustancial reducción del déficit público. España en comparación con el resto del mundo, destaca la balanza de servicios, cuyo saldo positivo se vio incrementado por el buen comportamiento del turismo, la recuperación económica y las reformas laborales, han impulsado aceleración favorable en su economía.²⁸⁰

²⁷⁸ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos. *Op. cit.*, Pág. 17.

²⁷⁹ *Ibíd.*, Pág. 44.

²⁸⁰ Secretaría de Estado de presupuestos y gastos, *Op. cit.*, Pág. 13.

5.8 Argentina

La Constitución de la Nación Argentina en el artículo 1 regula que su forma de organización es una república, federal y representativa. El artículo 4 del mismo cuerpo legal expresa que el gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación, de la venta, o locación de tierras de propiedad, rentas de correos, demás contribuciones especiales.

De conformidad con el artículo 5, cada provincia tiene su propia Constitución, bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, y asegure su administración de justicia, su régimen municipal.

El artículo 44 de la Constitución indica que el Congreso argentino está compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, quienes están investidos del Poder legislativo.²⁸¹ En materia económica y presupuestaria, de conformidad con el artículo 75 constitucional, corresponde al Congreso entre otras cosas:

- a) Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables;
- b) Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación;
- c) Fijar anualmente, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión;
- d) Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios;
- e) Hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras; y adoptar un sistema uniforme de pesos y medidas para toda la Nación;
- f) Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la

²⁸¹ Congreso Nacional Constituyente, Constitución de la Nación Argentina. Artículo 44.

moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

El control externo de los aspectos patrimoniales, financieros y operativos, será una atribución del Legislativo, y la Auditoría General de la Nación por medio de dictámenes realiza el examen y la opinión del poder legislativo sobre el desempeño y la situación general de la administración pública, cuenta con autonomía funcional, tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, también intervenir en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos (artículo 85 de la Constitución de la Nación Argentina).

De acuerdo con los tratadistas Hallerberg, Scartascini y Stein “el potencial problema de sostenibilidad se suma una preocupación creciente acerca de la ineficiencia y desigualdad en las asignaciones presupuestarias. Por tanto, consolidar la sostenibilidad, la representatividad y la eficiencia de los resultados de la política fiscal es todavía un reto de grandes proporciones. Otro problema es la falta de compromiso político consensuado”²⁸², es decir que Argentina necesita actores políticos comprometidos, que verdaderamente velen por los intereses colectivos.

5.9 Análisis comparativo de legislaciones

Para obtener deducciones en cuanto a la comparación de los países abordados en la presente investigación, se realizó un cuadro de cotejo, con siete indicadores: sistema de gobierno, organización, órganos financieros, fase general de aprobación del presupuesto, fiscalización administrativa y financiera, otra legislación aplicable en materia presupuestaria y gasto público. En este orden de ideas los resultados obtenidos son los siguientes:

El sistema de gobierno es la forma en la que están constituidos los países, la forma de ejercer su administración pública, los países expuestos anteriormente, la mayoría son

²⁸² Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; y Stein, Ernesto, *Op Cit*, Pág. 17.

repúblicas democráticas representativas y participativas, que eligen su gobierno por medio de sufragio universal de sus habitantes, tal es el caso de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Nicaragua, países que tienen cultura, historia y sociedades muy parecidas, pues pertenecen a América Central y eran parte de la Federación Centroamericana.

Actualmente todos los países centroamericanos son independientes y soberanos. Por otra parte, tenemos el caso de los Estados Unidos Mexicanos, que también es una república democrática, participativa y representativa, con la característica que está compuesta de Estados libres y soberanos, que se encuentran unidos en federación. De igual forma es el sistema de gobierno de Argentina.

Por otra parte, el sistema de gobierno en España es diferente, pues hablamos de un país con una historia mucho más antigua que los países de América, toda vez que todavía cuentan con la figura de un Rey, la forma política de España es de monarquía parlamentaria, constituyendo un Estado social y democrático de derecho.

En cuanto a la organización de dichos países, como se expuso anteriormente, los países Centroamericanos, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, cada uno representa un único Estado, soberano e independiente, la soberanía es ejercida por el pueblo, quien la delega para su ejercicio en la tripartición de poderes de Montesquieu, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial.

Esa misma tripartición y separación de poderes es utilizada en México y en Argentina, el Congreso argentino está compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires mientras que en España resalta su constitución de monarquía parlamentaria, toda vez que el Rey representa la unidad y es el jefe del Estado, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones y por otra parte el Legislativo que está constituido por las Cortes Generales, estas tienen la potestad legislativa y control del gobierno, representan al pueblo y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

En cuanto a la fase general de aprobación del presupuesto de cada país, conlleva un proceso preestablecido en las legislaciones nacionales, algunos indicando de forma general, otros detallan en la misma Constitución, mientras que otros cuentan con leyes especializadas en el tema, sea cualquiera de las dos modalidades, el presupuesto representa la capacidad financiera de los Estados, el patrimonio.

Los ocho países analizados coinciden con que el organismo ejecutivo es el encargado de formular o proponer un proyecto del presupuesto, tomando en cuenta los ingresos y los egresos con los que pueden contar. En Guatemala, el organismo ejecutivo, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, presenta el proyecto del presupuesto para su aprobación al Congreso de la República.

En El Salvador, el Consejo de Ministros es el encargado de elaborar dicho proyecto del presupuesto de ingreso y egresos y debe presentarlo a la Asamblea Legislativa, lo mismo sucede en Honduras, donde corresponde al Congreso Nacional aprobar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos, que le presenta el organismo ejecutivo.

Corresponde, igualmente, en el caso de Nicaragua, al Presidente de la República la formulación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, el que deberá someter para su discusión y aprobación a la Asamblea Nacional.

Es el mismo procedimiento en México, pues la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual es propuesto por el presidente. En España es al gobierno a quien le corresponde la elaboración de los presupuestos generales del Estado, y son las Cortes Generales quienes lo examinan, enmiendan y aprueban.

En este orden de ideas es evidente que para la elaboración del presupuesto, todos los países realizan un análisis de su gasto público, de los costes de transacción y las

necesidades, desde el ejecutivo, y es labor del legislativo finalmente la aprobación del mismo, esto es porque los países analizados delegan la soberanía en los poderes, y quienes ejercen la soberanía y representan al pueblo en la consentimiento de sus presupuestos, son los organismos legislativos.

Los encargados de ejecutar el presupuesto son los gobiernos, quienes realizan la gestión pública, ejecutan la actividad administrativa y financiera del Estado, pues llevan a cabo los programas, actividades y proyectos con la finalidad de apoyar, contribuir y mejorar las necesidades de la población en general.

Los diferentes países examinados cuentan con instituciones relacionadas con el proceso presupuestario, la actividad financiera y el control de la gestión pública, se abordara y presentarán algunas instituciones estatales especializadas en este tema.

Tal es el caso de Guatemala, donde la Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo el interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. Guatemala también cuenta con el Ministerio de Finanzas Públicas, institución que asigna los recursos para la ejecución financiera de los proyectos.

Por su parte El Salvador cuenta con un ente fiscalizador, denominado Corte de Cuentas de la República, organismo independiente del ejecutivo que realiza una función fiscalizadora de toda la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto.

Honduras cuenta con una institución, denominada Tribunal Superior de Cuentas, institución que debe pronunciarse sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público y resumir su visión. Por otra parte, cuenta con la Secretaría de Finanzas, está ejerce la rectoría y coordinación del Sistema de Administración Financiera de todo el

Sector Público y la Secretaría de Estado en los Despachos de Hacienda y Crédito Público y el consejo Superior de Planificación Económica, que elaboraran por separado dictámenes con el objeto de determinar la congruencia de documentos relacionados con las finanzas públicas.

En este orden de ideas, la fiscalización exógena sobre los organismos y entidades del Sector Público de Nicaragua, es ejercida por la Contraloría General de la República y el órgano rector del Sistema de Administración Financiera es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En México la función fiscalizadora, la realiza la Cámara de Diputados a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, Tendrá a su cargo la fiscalización en forma posterior los ingresos y egresos; realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de objetivos en los programas federales; fiscalizará directamente los recursos federales.

En cuanto a España, cuenta con un Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica, así como del sector público.

Es importante que exista una fiscalización administrativa y financiera sobre la gestión que se realiza y la utilización de la hacienda pública, para que exista un correcto uso o por lo menos la actividad administrativa y financiera, de las agencias, instituciones u organismos estatales este orientada hacia la eficiencia de la gestión pública.

En cuanto al gasto público, los países centroamericanos, es común que los egresos de un Estado, sean mayores que sus ingresos, o que la administración burocrática y la gestión pública no se encuentren correctamente orientadas a cumplir las necesidades de la población.

Sin embargo es solamente en España donde se regula directamente que todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con el artículo ciento treinta y cinco, no podrán incurrir en

déficit estructural que supere los márgenes establecidos, sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. En cuanto el volumen de la deuda pública del conjunto de las administraciones públicas en relación con el producto interno bruto del Estado.

Capítulo 6

Estudio sobre la organización del Estado y proceso presupuestario

El presente capítulo se focaliza en el abordaje preciso de lo preceptuado en los capítulos desarrollados con anterioridad, para el efecto se considera que es consistente enfatizar en el concepto, organización, actividad administrativa y financiera del Estado, así como la funcionalidad de las instituciones estatales y la economía política.

Conociendo lo anterior es factible abordar el concepto de hacienda pública, la economía política del presupuesto, mecanismos de asignación y ejecución del presupuesto. Al entrar en materia presupuestaria es pertinente analizar la burocracia, su relación con la hacienda pública y principalmente la incidencia del comportamiento burocrático en los presupuestos públicos. Lo anterior se relaciona directamente con la gestión pública, eficiencia del Estado y el gasto público.

El presente trabajo de investigación se sustenta principalmente en estudio de unidades de análisis, concernientes a doctrina de derecho financiero, derecho constitucional y teoría general del Estado, recopilada, sintetizada, analizada y clasificada. Así como legislación vigente en materia de derecho constitucional y derecho financiero, utilizando los métodos investigativos de monografía jurídico comparativa y jurídico descriptiva, consiguiendo de esta forma resultados a los objetivos planteados para la investigación concerniente al estudio doctrinario referente a la organización institucional, gestión pública y eficiencia del Estado.

En este orden de ideas es necesario comprender los aspectos relativos a que el concepto Estado hace énfasis preciso en que es la organización política y jurídica de una población concentrada en un territorio determinado y con el poder respectivo delegado a la autoridad correspondiente, estableciéndose en ese proceso que este poder en realidad es impulsado por la propia sociedad, en virtud que es un elemento esencial del Estado.

Es así como puede observarse los diferentes puntos de vista de diversos autores quien al respecto del Estado exponen diferentes significaciones, pero todos recaen finalmente en un solo propósito, refiriéndose expresamente a la necesidad de organizar, coordinar, orientar, dirigir y enfocar las actividades de un grupo social determinado.

La diversidad de concepciones sobre este concepto, únicamente refuerza los principios sobre los cuales descansa el Estado democrático, resaltándose entre estos, la soberanía popular, la división del poder, el reconocimiento de los derechos fundamentales y el carácter que tienen las autoridades para ejercer sus funciones, fundamentalmente también la legitimidad de las instituciones que integran el conglomerado estatal.

Otro de los aspectos merece destacarse es la organización del Estado, tomando en consideración esos aspectos culturales, históricos, económicos, sociales e inclusive coyunturales que determinan en esencia, el papel que ejerce el poder para determinar la forma en que finalmente ha debido delimitarse la estructura del Estado.

Para que exista un correcto funcionamiento es creada la legislación, la cual a través de procesos legislativos funda la organización del Estado, organizando el sector público para la consecución del bienestar general de la sociedad. A través del marco jurídico de un Estado se establecen las funciones y competencias de los órganos administrativos, el Estado se organiza jurídica y políticamente a través de una Constitución.

El Estado manifiesta su voluntad a través de la actividad de los órganos administrativos, la cual es delimitada por la Constitución y la legislación ordinaria, legitimando de esta forma el poder del Estado a través de su órganos, respetando la separación de poderes expuesta por Montesquieu y adoptada por la mayoría de Estados democráticos constitucionales en la actualidad.

La actividad administrativa y la actividad financiera del Estado, deben estudiarse en conjunto, en virtud de que la actividad administrativa busca organizar la ejecución de la actividad financiera, la cual representa el patrimonio del Estado. Patrimonio que es presupuestado de conformidad con la gestión y manejo del gasto público, entendiendo que la actividad administrativa y financiera del Estado persigue la satisfacción de las necesidades de la población, atendiendo la realidad socioeconómica determinada. Administrando los recursos obtenidos por medio de las políticas públicas necesarias a través del órgano ejecutivo, para realizar una planeación, coordinación, ejecución y control de la gestión pública.

Los órganos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial, cuentan con diversos organismos, entidades y aparatos institucionales, donde desempeñan las distintas actividades administrativas a través de seres humanos que son electos, nombrados o contratados, con facultades preestablecidas a través de los procesos legislativos. Esto para que su trabajo no sea ejercido de forma arbitraria, a contrario sensu estrictamente apegado a lo que establece la normativa jurídica. Procurando de esta forma que exista congruencia entre el actuar de los empleados y funcionarios públicos con lo que establece positivamente la ley.

La funcionalidad de las instituciones estatales cuentan con un riesgo inminente al ser administradas y ejecutadas por seres humanos, es decir seres sociales, que muchas veces pueden ser atraídos o seducidos por intereses ajenos o individuales, menoscabando los intereses colectivos. Por ello es transcendental que exista coordinación de comunicación entre los diferentes órganos administrativos, para que puedan conseguir armonía con las políticas públicas y la gestión pública planificada.

El campo de acción de la economía política y las ciencias políticas se encuentra íntimamente ligado en la praxis históricamente, aunque se traten de dos ciencias independientes, ambas se complementan al realizar el Estado su actividad administrativa y financiera, pues la organización y ejecución de la economía nacional conlleva procesos políticos.

A través de la economía política el Estado también busca su fin principal que es el bien común, buscando impactar directamente en el funcionamiento del aparato estatal, es decir que consiste en una acción del Estado que se produce a través de la política, buscando finalmente satisfacer las necesidades de la sociedad a través de una gestión pública eficiente.

Pero ¿cómo puede realizar esta gestión pública eficiente? A través de la administración correcta de la hacienda pública, determinada por factores políticos y sociológicos que dependen de cada sistema o de cada país. Observando detenidamente los procesos políticos, los recursos económicos, el gasto público y las necesidades de la población.

Se deben organizar los recursos componentes de la hacienda pública de un Estado, para que exista una correcta ejecución de la administración pública, atendiendo los gastos a los cuales está sujeto el Estado, obteniendo un aprovechamiento óptimo de la hacienda disponible para lograr un desarrollo sostenido.

Los mecanismos de recaudación de impuestos juegan un papel fundamental, al consistir en la cantidad de dinero que el fisco podrá obtener para ponerlos a disposición del presupuesto, siendo la principal fuente de ingresos del Estado.

La economía política del Estado es establecida a través del presupuesto, el cual regula la forma de pautar el gasto e ingresos públicos. Presupuesto que es obtenido a través de procesos políticos y legislativos que son establecidos por las normas positivas de los Estados periódicamente, constituyendo un instrumento básico de política económica que un Estado pretende seguir para lograr una eficiente gestión pública.

Existen grandes necesidades económicas y sociales que deben ser observadas al momento de discutir la realización del presupuesto, atendiendo los principales intereses o urgencias generales que tenga el Estado en particular. Dichas decisiones repercutirán directamente sobre el desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad.

El presupuesto es la principal herramienta para asignar los recursos y los gastos, considerando como principal objetivo el bienestar social, los mecanismos de asignación

del presupuesto deben tomar en cuenta todas las circunstancias sociales que en el momento de su elaboración pueden o deben abordar.

Lo delicado de que la elaboración del presupuesto sea un proceso jurídico y político, es notoria e históricamente son favorecidos por el orden jurídico grupos económicamente fuertes, sin embargo igual debe cumplir con las diferentes etapas como la formulación, discusión y sanción, ejecución, control y evaluación. Donde participa el ejecutivo, el cual debería elaborar un presupuesto en atención las mayores solicitudes o carencias de la sociedad, no es un simple instrumento pues el motor del Estado.

Al establecer planes sobre la hacienda pública estos deben llevarse a cabo a través de la ejecución del presupuesto, que es llevada a cabo por los diferentes órganos, instituciones o entidades que forman el aparato estatal, siempre bajo la fiscalización de un órgano contralor especializado en llevar todas las cuentas del erario.

La diferencia entre lo programado y lo ejecutado no debería de ser muy diferente, sin embargo la planificación tiende a ser realizada de forma desordenada o no atendiendo con el debido cuidado y diligencia las prioridades de la sociedad, observando el gasto público y las asignaciones pertinentes.

Los procesos burocráticos con los que cuenta el proceso presupuestario dependen también del contexto político, económico, social o cultural por el que atraviese la sociedad de un Estado. La burocracia constituye una característica normal de los Estados democráticos, democracias competitivas y pluralistas, pues representa una esencia política dentro de las posiciones institucionales; su importancia es incluso similar a la legislación, pues debe abordar los principios generales o básicos de administración pública.

La burocracia es un medio de expresión de la sociedad dentro del gobierno y las decisiones públicas se deben de tomar con el objetivo de lograr los fines que la sociedad desea alcanzar. Es fundamental la capacitación constante de los empleados y funcionarios públicos, en quienes se delega la gestión pública en su calidad de burócratas, para que en su actuar se manifieste la correcta voluntad del Estado, toda vez que podrían ocurrir situaciones relevantes donde grupos o sectores de presión

ejerzan influencia política para satisfacer necesidades personales o ajenas a los intereses comunes de la sociedad.

No necesariamente el concepto de burocracia representa entorpecer los procesos administrativos, pues es parte de la estructura estatal y si persigue propósitos genuinamente colectivos, puede inclusive facilitar la actividad administrativa y financiera. La toma de decisiones del proceso presupuestario permite identificar lazos existentes entre el presupuesto y la economía, entre los recursos y los compromisos, la eficacia y eficiencia de las gestiones públicas anteriores.

La incidencia del comportamiento burocrático en el presupuesto es inminente, pues representa el funcionamiento, organización y desempeño de toda la administración pública y por lo tanto de la eficiencia del Estado. Las débiles estructuras económicas marcan notablemente la escases de recursos.

La toma de decisiones burocráticas inician desde la recaudación de impuestos, continua en la elaboración y aprobación del presupuesto y finalizan también en su ejecución, es decir que la burocracia se encuentra inmersa en todo el proceso presupuestario. Por eso la burocracia necesitaría legitimidad y control popular constante.

Para que un órgano administrativo realice sus funciones de la mejor forma posible requiere ser abastecido con los recursos necesarios. En este orden de ideas, cada entidad que forma el aparato estatal, buscará obtener la mayor cantidad de recursos posibles para la consecución de sus fines en particular, muchas veces no poniendo atención a las necesidades colectivas de la sociedad, es decir sin establecer prioridades para el Estado.

Lo anterior conlleva a que las instituciones exageren y reporten otros gastos innecesarios, inclusive con informes de sus empleados y funcionarios públicos, para evidenciar la solicitud elevada que requieren, de esta forma lograr una mayor asignación del presupuesto a su entidad.

Comportamiento que resulta ineficaz para la organización, gestión pública y eficiencia del Estado, pues únicamente consigue gastar recursos que deberían ser prioritarios para otras áreas específicas de necesidad social.

Es deber del Estado establecer de forma institucional la manera en que los recursos se utilicen eficientemente. Todas las decisiones económicas y presupuestarias se realizan en un marco de interacción social burocrática.

El desarrollo económico y social del Estado depende directamente de la correcta asignación, administración y ejecución de sus recursos y así lograr una gestión pública eficiente. El ejecutivo debe ser el encargado de orientar el camino correcto del presupuesto, para que las instituciones y órganos administrativos realicen una función administrativa y ejecución del presupuesto, encaminada hacia objetivos armonizados para el bien común.

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos administrativos a través de las personas encargadas debe realizarse dentro del marco de la legislación positiva, atendiendo a los lineamientos de las políticas públicas, respetando la institucionalidad y tratando de expresar lo más apegado posible la voluntad del Estado, entendiendo buscar el beneficio colectivo.

En la medida que no existan suficientes recursos para poder ser asignados, resulta difícil realizar una administración o gestión pública eficiente apegada a las necesidades de la sociedad. Resulta entonces necesaria la existencia de mecanismos de control y rendición de cuentas de la actividad pública, en democracias participativas la ciudadanía constituye un fiscalizador importante, quien puede señalar las deficiencias de la administración, exigiendo cuentas a sus gobernantes para que actúen de forma consciente y apegados a la legislación.

Por parte del mismo Estado debe existir también una auditoria del gobierno, un órgano especializado encargado de auditar las actividades, gastos y costos de la actividad financiera de las diferentes entidades del aparato estatal, del mismo modo departamentos internos directos en cada órgano administrativo.

Al entender y lograr puntualizar que la gestión pública representa la forma de desempeñar las funciones administrativas y financieras del Estado a través del trabajo realizado por funcionarios o empleados públicos, quienes se encuentran condicionados por la legislación y los presupuestos públicos, así como las capacidades económicas y la hacienda pública del Estado.

La eficiencia representa lograr cumplir con los objetivos planteados, así como los fines del Estado, buscando la realización del desarrollo económico y cumplir con las necesidades de la población. Es decir que la gestión pública ha sido realizada de forma responsable y exitosa, pues eficientemente se logró asignar los recursos disponibles a las necesidades y gastos públicos, sin tener déficits presupuestarios.

Sin embargo, esta situación resulta difícil en los países estudiados, en virtud de que los procesos burocráticos están muy institucionalizados y la burocracia muchas veces es relacionada con la corrupción, tráfico de influencias, asociaciones ilícitas. Es decir que la burocracia pública muchas veces se ve afectada por este comportamiento social negativo, que incluye o invita a los empleados, funcionarios públicos y población en general a incurrir en delitos relacionados con el presupuesto del Estado.

La corrupción no representa únicamente un problema de carácter público, pues también involucra a empresas privadas y a la sociedad en general, fenómenos en los que participan todos los sectores, para evitar pagar excesivos tributos, ahorrarse tiempo o dinero para completar trámites burocráticos, o incluso en interrelaciones con el mismo sector privado.

Estos niveles altos de corrupción no permiten generar políticas públicas que contribuyan al desarrollo sistematizado de la economía nacional ni una gestión encaminada a la eficiencia, porque la población, los empleados y funcionarios públicos incurrir en prácticas que perjudican el bienestar colectivo, velando únicamente por sus intereses.

En conclusión, la eficiencia de la gestión pública en la ejecución presupuestaria por parte del Estado, radica en que se realicen y desempeñen proyectos, funciones, atribuciones y mandatos legales de conformidad con el presupuesto establecido por el Organismo Ejecutivo y aprobado por el Organismo Legislativo, utilizando los recursos asignados con responsabilidad y minucioso asertividad, logrando obtener resultados positivos para el desarrollo económico y social de la población.

Conclusiones

- La organización del Estado debe constar en la legislación, la cual determina las actividades administrativas que deben realizar los órganos públicos, su actuar debe ser estrictamente apegado a sus competencias legales.
- La actividad administrativa y la actividad financiera del Estado deben ser estudiadas conjuntamente en virtud de que se busca ejecutar en una estructura institucional los recursos para la consecución de los fines del Estado.
- La política económica orienta la actividad administrativa y financiera del Estado, necesaria para lograr los objetivos de acuerdo a las necesidades de la población y desarrollo socioeconómico esperado.
- Las actividades administrativas y financieras de los órganos son realizadas por seres humanos, quienes en su convivencia generan procesos burocráticos y sociales que influyen directamente sobre el funcionamiento, eficiencia y resultados.
- La burocracia se encuentra introducida en los sistemas democráticos, en virtud de la participación ciudadana y la interrelación social que existe entre los particulares y el sector público, dicha burocracia política influye directamente sobre la eficiencia y eficacia de la administración pública.
- La actividad administrativa y financiera del Estado está condicionada por el presupuesto público, cuyo proceso influye directamente sobre la planificación de la gestión pública.

- Cuando un gobierno cumple con el presupuesto, es decir la capacidad económica del Estado, logrando administrar recursos para la producción de bienes, servicios y proyectos que buscan satisfacer las necesidades y fines de la sociedad, su gestión pública es eficiente.
- La eficiencia de la gestión pública corresponde a que la actividad administrativa y financiera ha logrado cumplir con los objetivos establecidos, utilizando de la forma esperada los recursos y capacidades económicas del Estado.

Referencias bibliográficas

- Acosta Romero, Miguel. *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1993.
- Ahumada, Guillermo, *Tratado de Finanzas Públicas I*, Argentina. Editorial Plus Ultra, 1968.
- Albi, Emilio; José González-Paramo e Ignacio Zubiri. *Economía Pública II*. España. Editorial Ariel, S.A. 2000. Ossorio, Alfredo. *La gestión pública por objetivos y resultados*. Argentina. Unidad de comunicación institucional oficina nacional de innovación de gestión. 2007.
- Ballbé, Manuel y Marta Franch. *Manual de Derecho Administrativo*, España. Marques Tallers Grafics.2012.
- Banco Mundial, “Gestión de la Deuda Pública”, Colombia, Mayol Ediciones, S.A, 2008.
- Baptiste Say, Jean, *Tratado de Economía Política*, México, Fondo de la Cultura Económica, 2001.
- Barea Tejeiro, José; José Martínez Álvarez y Ana Belén Miguel Burgos. *El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz*, España, Instituto de Estudios Fiscales. 2014.
- Barrere, Alain. *Política Financiera*. España. Editorial Luis Miracle, S.A. 1963.
- Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México. Fondo de la Cultura Económica, 2003.
- Berner, Heidi, *Estudio y presupuesto de indicadores de desempeño presupuestarios comparables en países de América Latina*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2010.
- Bravo Arteaga, Juan Rafael. *Nociones fundamentales de derecho tributario*. Colombia, Rosaristas, 1997.
- Buchanan, James. *La hacienda pública en un proceso democrático*. España. Aguilar S.A, Ediciones, 1973.
- Canel, María José. *Comunicación de las instituciones públicas*. España, Editorial Tecnos, 2010.

- Carranza, Luis, Jorge Chávez y José Valderrama. La Economía política del proceso presupuestario: el caso peruano, Estados Unidos. Banco Interamericano de Desarrollo, 2007.
- Carrera Raya, Francisco José, *Manual de derecho financiero*. Vol. I, España, Ed. Tecnos, 1994.
- Castillo González, Jorge Mario. *Derecho Administrativo Teoría General y Procesal*. Guatemala. Editorial Impresiones Gráficas. 2011.
- Cely, Nathalie y otros, Guatemala: *Hacia un gasto social más eficiente, equitativo y transparente*, Guatemala, Apoyo Técnico en la Recopilación de Información ASIES, 2003.
- Corcuera Torres, Amable. *El ciclo presupuestario, elaboración, aprobación y ejecución*. España. Fundación para la Universitat Oberta de Catalunya.
- De la Garca, Sergio Francisco, *Nociones generales de derecho financiero*, México, Ed. Porrúa, 1992.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. *Elementos del Derecho Administrativo*, México, Limusa Noriega Editores, 2000.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Principios de Derecho Tributario*, México, Editorial Limusa, 2012.
- *Diccionario de Ciencias Políticas, Jurídicas y Sociales*. Argentina. Editorial Heliasta. 30 Edición, 2004.
- Due, John, *Análisis económico de los impuestos*, Argentina, El Ateneo, 1972.
- Eckstein, Otto, *Finanzas Públicas*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1965.
- Edward Dimock, Marshall y Gladys Ogden Dimock, *Administración Pública*, México, Unión Gráfica, 1967.
- Eiinaudi, Luigi. *Principios de hacienda pública*. España. Aguilar, S.A. 1962.
- Facultad de Ciencias Económicas. *Base económica y infraestructura jurídico-política, selección de textos. Colección de Textos Jurídicos No.7*. Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala, 1980.

- Fallas Mora, Roberto y Fabián Quiroz Álvarez, *Costa Rica: Análisis crítico del proceso presupuestario*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2007.
- Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas públicas*, México, Editorial Porrúa, 1981.
- Fernández, Luis Omar, *Recaudar impuestos en un mundo globalizado*, Argentina, Fondo Editorial Consejo, 2009.
- Fischer-Bollin, Peter y otros, *Eficiencia del Gasto Público en América Latina*, Brasil, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- Flores Zabala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Ed. Porrúa, 1977.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1978.
- Gaebler Ted y David Osborne, *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Paidós Ibérica, 1993.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Argentina. Editorial Porrúa, S.A. 1978.
- García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, España. Alianza, 1984.
- Ginestar, Ángel, *Lecturas sobre administración financiera del sector público*. Argentina. CITAF-OEA, 1998.
- Gordillo, Agustin. *Teoría General del Derecho Administrativo*. España. Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.
- Hallerberg, Mark; Scartascini, Carlos; y Stein, Ernesto, *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario*, Colombia, Mayol Ediciones, 2010.
- Ingrosso Gustavo, *Derecho Financiero*, Argentina, De Palma, 1956.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, *Política Fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*, Guatemala, F&G Editores, 2015.
- Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Política y Administración*, España, Editorial Tecnos, 1977.
- Lindblom, Charles, *Democracia y Sistema de Mercado*, México, Fondo de la Cultura Económica, 2000.

- Maddick, Henry, *Democracia, Comunidad y Desarrollo*, Argentina, Ediciones Troquel, 1966.
- Marcel, Mario, Mario Sanguinés y Juan Pablo Martínez, *La mejora del gasto público a través del presupuesto basado en empeño*, Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.
- Martínez Vera, Rogelio, *Fundamentos de Derecho Público*, México, McGraw-Hill, 1994.
- Mejía Lira, José, *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados*, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2005.
- Miklos, Tomás. *Las decisiones políticas de la planeación a la acción*. México. Siglo XXI Editores, 2001.
- Moore, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, España, Ediciones Paidós Ibérica, 1998.
- Muñoz Villatoro, Alejandro, *El presupuesto nacional en Costa Rica*, Costa Rica, Ministerio de Hacienda, 2014.
- Osornio Corres, Francisco Javier. *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- Paredes, Fabricio, *Presupuesto Público aspectos teóricos y prácticos*, Venezuela, CODEPRE, 2006.
- Paschoal Rossetti, José, *Introducción a la Economía Enfoque Latinoamericano*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1972.
- Pérez Trejo, Carlos Armando, *El Salvador: Análisis de Sostenibilidad Fiscal*, El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, 2011.
- Peters, Guy, *La Política de la Burocracia*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de la Cultura Económica, 1999.
- Petrei, Humberto, *Presupuesto y control*, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Porras Vallejo, Oswaldo Aharón. *El Estado y su Organización*. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 2004.

- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México. Editorial Porrúa, S.A. 1962.
- Posner, Richard. *El análisis económico del derecho*. México. Fondo de la Cultura Económica. 2000.
- Premchand y Ángel Antonaya, *Aspectos del Presupuesto Público*, Estados Unidos, Fondo Monetario Internacional, 1988.
- Pugliese Mario, Instituciones de Derecho financiero, México, Editorial Porrúa, 1976.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador, *Instituciones y nuevas gestión pública en América Latina*. España. Fundación CIDOB, 2005.
- Resico, Marcelo. *Introducción a la Economía Social de Mercado*. Argentina, Konrad Adenauer Stiftung, 2008.
- Restrepo Medina, Manuel. *Burocracia, gerencia pública y gobernanza*. Colombia. Revista Dialogos de Saberes, 2009.
- Retchkiman, Benjamín. *Introducción al Estudio de la Economía Pública*. México. UNAM, 1977.
- Sandino, Adelmo, *Presupuestos Públicos*, Nicaragua, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2013.
- Sharkanski, Ira, *Administración Pública*, México, Editores Asociados, 1972.
- Trujillo Giménez, Esther, María José López González y Óscar Álvarez Civantos, *Manual de gestión pública responsable*, España, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas, 2011.
- Valdés Costa, Ramón, *Instituciones de derecho tributario*, Argentina, Ed. Depalma, 1992.
- Vanoni, Ezio, *Naturaleza e interpretación de las leyes tributarias*, Italia, Ed. Cedam-Padova, 1932, citado por Giuliani Fonrouge Carlos M., Derecho financiero, volumen 1, 6ª edición, Ed. Depalma, Argentina, 1997.
- Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho Administrativo*, Colombia, Legis, 2004.
- Vidal, Héctor, *Presupuesto por Programas*, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1979.
- Vila Miranda, Carmen, Derecho Administrativo Económico, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1994.

- Villegas, Héctor, *Manual de finanzas públicas*, Argentina, Ediciones Depalma, 2000.
- Von Kleinwachter, Federico, *Economía Política*, 4ta. Edición, España, Gustavo Gili, 1963.
- Weiss, Leonard, *Fundamentos de economía enfoque social*, México, Editorial Limusa, 1978.
- Winker, Jorge. *Derecho Económico*. México. Harla, S.A, 1985.
- Yates, Douglas, *Análisis de la Burocracia*, Argentina, Fraterna, 1985.

Referencias normativas nacionales

- Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala.
- Asamblea Nacional Constituyente de El Salvador, Constitución de la República de El Salvador.
- Asamblea Nacional Constituyente de Honduras, Decreto número 131 Constitución de la República de Honduras.
- Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica, Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Asamblea Nacional Constituyente de Nicaragua, Constitución Política de la Republica de Nicaragua.
- Congreso Constituyente Mexicano, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cortes Generales de España, Constitución de España, 1978.
- Congreso Nacional Constituyente, Constitución de la Nación Argentina.

Referencias electrónicas

- Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, 2013, Disponible en: http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_manuales/-

manuales_dtp/clasificaciones-_presup_sector_publico.pdf. Consultada: 2 de julio 2015.

- Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto, Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México, Presupuesto de egresos de la federación 2015 versión ciudadana, México 2015, Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/-work/models/-PTP/Home/Ultimas_-Publicaciones/PEF_ciudadano_2015.pdf. Consultada el 2 de julio 2015.
- Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Estado y Economía, México, disponible en: <http://herzog.economia.unam.mx/profesores/gvargas/libro1/cp24eces.pdf>. Consultada el 23 de julio 2015

Otras referencias

- Arroyo Chacón, Jennifer, “Convergencia en la calidad de las administraciones públicas: un análisis comparado entre Costa Rica y México”, *Revista de Derecho de la Hacienda Pública*, Vol III, Costa Rica, 2014.
- Barea Tejeiro, José, José Martínez Álvarez y Ana Belén Miguel Burgos, *El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz*. España, Instituto de Estudios Fiscales. 2014.
- Beltran Miguel. “La burocracia y la crisis del welfare state”. *Revista de Estudios Políticos*. No. 48. España. 1985.
- Berner, Heidi, *Estudio y presupuesto de indicadores de desempeño presupuestarios comparables en países de América Latina*, Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2010.
- Caballero Miguez, Gonzalo. “La economía regional de los costes de transacción: un enfoque neoinstitucional”. *Revista Asturiana de Economía*. Universidad de Vigo, 2002.
- Carrasco Monteagudo, Inmaculada y Castaño Martínez, Soledad. “La Nueva Economía Institucional. Nuevas Corrientes del Pensamiento Económico”. *Revista Economistas*. Colegio de Economistas de Madrid. España, 2012.

- Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, ¿Qué es el presupuesto General de la República?, Honduras, FOSDEH, 2004.
- NORC at the University of Chicago, *Informe de desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas*, Estados Unidos, 2013.
- Oszlak, Oscar. Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. Argentina. Revista de Reflexión y Análisis Político, Vol XI, 2006.
- Pérez Trejo, Carlos Armando, *El Salvador: Análisis de Sostenibilidad Fiscal*, El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, 2011.
- Petrei, Humberto, *Presupuesto y control*, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Petrella, Carlos, "Aproximación a la teoría democrática", *Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales Universidad Católica*, Uruguay, 2007.
- Pliscoff Varas, Cristian. *Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: Elementos para una discusión necesaria*. Instituto de Asuntos Públicos Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Chile. Universidad de Chile, 2005.
- Rodríguez Alvarez, Ana y Javier Suarez Pandiello, "Organizaciones burocráticas e ineficiencia X: Una revisión de modelos", *Revista de Economía Pública Hacienda Pública Española* 164-(1/2003), Instituto de Estudios Fiscales. España, 2003.
- Secretaría de Estado de presupuestos y gastos, *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2015*, España, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015.
- Secretaría de Gestión Pública. *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. 2013.

Anexos

	Guatemala Constitución Política de la República de Guatemala	El Salvador Constitución Política de la República de El Salvador	Honduras Constitución Política de la República de Honduras	Nicaragua Constitución Política de la República de Nicaragua	Costa Rica Constitución Política de la República de Costa Rica	México Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Argentina Constitución Nacional de Argentina	España Constitución de España
Sistema de Gobierno	Artículo 140	Artículo 85	Artículo 1	Artículo 7	Artículo 1, 9	Artículo 40	Artículo 1, 5	Artículo 1
Organismos del Estado	Artículo 141	Artículo 86	Artículo 4	Artículo 7	Artículo 9	Artículo 49	Artículo 1, 5	Artículo 1
Órganos Financieros	Artículo 241	Artículos 230, 195	Artículo 222.	Artículo 155	Artículo 183	Artículo 79	Artículo 85	Artículo 136
Fase General de Aprobación del Presupuesto	Artículos 12, 237	Artículos 61, 131, 167, 182, 227,	Artículos 205, 266, 267, 313, 362, 366, 367	Artículos 112, 113, 138, 150	Artículos 121, 125, 126, 127, 176	Artículos 50, 73, 74, 75	Artículos 75, 100, 114,	Artículos 76, 134
Fiscalización Administrativa y Financiera	Artículo 232	Artículo 195	Artículo 371	Artículo 155	Artículo 183	Artículo 79	Artículo 85	Artículo 136
Otra legislación reconocida en materia presupuestaria.	Artículo 238	Artículo 227	Artículo 368	Artículo 150	Artículo 128	Artículo 73	Artículo 41	Artículo 76
Gasto Público	Artículos 119, 238, 240	Artículo 223	Artículo 353	Artículo 112	Artículos 18, 78, 176	Artículo 73	Artículo 4	Artículo 135