

I. ANTECEDENTES

El 5 de octubre 2022, el Pleno del Congreso de la República, conoció la iniciativa de ley con número de registro 6145 que dispone aprobar la "Ley de Planificación y Gestión Pública".

La iniciativa fue presentada por los diputados Carlos Roberto Calderón Galvez, Oscar Stuardo Chinchilla Guzmán, Estuardo Rojas Espino, Sabino Sebastián Velásquez Bámaca, Julio Cesar Longo Maldonado, Manuel Eduardo Conde Orellana, Juan Francisco Mérida Contreras, José Adolfo Quezada Valdez, Sandra Patricia Sandoval González, Juan Carlos Rodas Lucero, Javier Alfonso Hernández Franco, Fidel Reyes Lee, Olga Marina Juárez Alfaro y Mario Rene Azurdia Fernández.

La iniciativa fue remitida a la **Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales**. Esta emitió su dictamen favorable con modificaciones el 18 de enero de 2023. El 1 de febrero de 2023 fue aprobada en segunda lectura por el Pleno del Congreso.

II. CONTENIDO

- a) La iniciativa crea el Ministerio de Planificación y Gestión Pública como **ente rector de la Planificación Nacional**.
- b) Al Ministerio de Planificación y Gestión Pública se le otorgan **facultades de emitir directrices y normas**, así como de desarrollar instrumentos para la formulación, articulación, coordinación y coherencia de la planificación, de manera que asegure la coordinación de las intervenciones planificadas del Estado a nivel nacional y territorial.
- c) El Ministerio de Planificación y Gestión Pública tiene **poder de incidir en** la planificación y el actuar de las siguientes entidades:
 - a. Los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial
 - b. Municipalidades y otras entidades autónomas y descentralizadas
 - c. Empresas Públicas
 - d. Asociaciones sin Fines de Lucro y ONGs que reciban donaciones del extranjero o fondos públicos.
 - e. Fideicomisos que administren fondos públicos
 - f. **Universidades**
 - g. **Organismos regionales e internacionales que tengan relaciones con el Estado de Guatemala.**
- d) Las entidades públicas enumeradas entre las anteriores **deberán tener una Dirección de Planificación** estructurada bajo el Reglamento que cree el Ministerio de Planificación y Gestión Pública.
- e) Todas las entidades que reciban parcial o totalmente fondos del Estado, independientemente de su naturaleza, **están sujetas a las directrices del Ministerio de**

Planificación y Gestión Pública en cuanto a la formulación de sus políticas, planes, proyectos y gestión institucional.

- f) **Expresamente, en el caso de las municipalidades y entidades autónomas**, la iniciativa establece que independientemente de su autonomía, **deben adecuarse al plan que adopte el gobierno central**.
- g) El Ministerio de Planificación y Gestión Pública evaluará los planes estratégicos y operativos para orientar la asignación de los recursos del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, y **verificará que la planificación de cualquier entidad pública responda a las necesidades del país**.
- h) En conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Planificación y Gestión Pública **formulará la política de cooperación del país**, reservándose el derecho de **determinar la aceptación o no de recibir cualquier tipo de recurso económico de países y organizaciones cooperantes** de la comunidad internacional.
Por si lo anterior fuese poco, verificará el registro de la cooperación técnica, en especie y financiera que se reciba de entes nacionales e internacionales tanto para el sector público como para el sector privado.
- i) Todas las competencias de la **Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia se trasladan** al Ministerio de Planificación y Gestión Pública.

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS, POLÍTICAS Y ECONÓMICAS

Es vasta la literatura en materia de filosofía política y análisis económico de las decisiones públicas, crítica de la tendencia política por la planificación centralizada.

La planificación centralizada se refiere a un sistema de organización política en la que el gobierno central, usualmente el presidente y sus ministros, desempeña un papel dominante en la toma de decisiones sobre todas las medidas de política pública que se toman en un país, la forma de organización de todos los organismos del Estado, la asignación de recursos y la distribución de bienes y servicios.

Uno de los ideólogos de la planificación centralizada es el economista Oskar Lange, quien argumentaba que la planificación central podría volverse democrática y eficiente mediante el uso de modelos matemáticos y análisis de costo-beneficio. Las ideas de Lange influyeron en el desarrollo de las economías planificadas socialistas de la Unión Soviética y Europa del Este.¹

Por otro lado, el economista Michal Kalecki, argumenta que la planificación centralizada es necesaria como estrategia de planificación política para lograr la igualdad económica, evitar la pobreza y establecer normas que unifiquen las políticas públicas de todas las entidades de un

¹ V. Lange, O., Economic Development, Planning and Economic Cooperation, 1963.

Estado². Las ideas de Kalecki influyeron en el desarrollo de la economía keynesiana y el estado de bienestar con tendencia intervencionista.

Históricamente, la planificación centralizada como estrategia de gobierno tiende a fracasar. F.A. Hayek claramente indica que la planificación *per se* no es el problema, sino quién planifica. En el socialismo y sistemas similares, es el buró de planificación, en la sociedad libre hay mucha planificación, pero descentralizada, ya que cada individuo y empresa planifican aprovechando su conocimiento particular³.

El problema principal consiste en que los planificadores centrales **no tienen acceso a toda la información que necesitan** para tomar decisiones informadas. Esto conduce a una mala toma de decisiones y una asignación ineficiente de recursos⁴. Además, los comités de planificación central están sujetos a incentivos políticos, dependiendo completamente de la ideología del gobierno de turno lo que lleva a la asignación de recursos públicos por razones políticas en lugar de económicas. En esa línea, la naturaleza burocrática de los comités de planificación central a menudo genera ineficiencias y demoras en la toma de decisiones, precisamente por esa falta de información⁵.

La iniciativa de Ley de Planificación y Gestión Pública que se encuentra en discusión en el Congreso busca centralizar en una dependencia subordinada al Presidente de la República la toma de todas las decisiones de política pública del país, incidiendo sobre cualquier entidad pública e incluso privadas como las universidades y las Organizaciones No Gubernamentales. Este enfoque es incompatible en gran medida con los principios republicanos de gobierno. Un régimen republicano de gobierno se basa en el sistema de pesos y contrapesos en el que la separación de poderes proporciona un sistema que ayuda a evitar que cualquier organismo del Estado se vuelva demasiado poderosa. Cada organismo puede verificar y limitar el poder de las otras ramas, asegurando que ninguna rama tenga demasiado poder. Este postulado es parte integral de la forma de gobierno de la República de Guatemala, y fue planteado por primera vez por el Barón de Montesquieu⁶.

La separación de poderes ayuda a promover la eficiencia al permitir que cada rama del gobierno se especialice en su área de acción. Esto permite una toma de decisiones más eficaz y eficiente ya que cada rama puede concentrarse en sus responsabilidades específicas. Eso no solo es así a nivel de los tres organismos del Estado, sino a nivel de los gobiernos locales, que tienen mayor facilidad para conocer las necesidades y demandas de la población⁷.

² Kalecki, M., *Class Struggle and the Distribution of National Income*, 1971.

³ V. <https://bazar.ufm.edu/el-uso-del-conocimiento-en-la-sociedad-i/>

⁴ Hayek, F.A., *El uso del conocimiento en sociedad*, 1945.

⁵ Mises, L., *El Socialismo*, 1922.

⁶ Montesquieu, C., *El Espíritu de las Leyes*, 1748.

⁷ Hamilton, A., *El Federalista No. 70 – 78*, 1788

La iniciativa de ley objeto de análisis vulnera los principios de separación de poderes esenciales de un gobierno republicano porque somete toda decisión de política pública a nivel país, al control del gobierno central.

IV. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES

Las consideraciones teóricas antes mencionadas son coincidentes con una serie de principios y garantías establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala (en adelante, CPRG).

La iniciativa de ley contradice la descentralización económica administrativa

En primer lugar, según el artículo 119 de la CPRG establece como una **obligación del Estado promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país**. En esa misma línea el artículo 134 de la CPRG establece que **el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado**.

En razón de lo anterior, la Corte de Constitucionalidad ha señalado que:

*“[...] es necesario señalar que la **independencia y la autonomía** que la Constitución reconoce a determinados órganos **revelan verdaderas garantías institucionales**, es decir, **ámbitos de protección que el orden jurídico supremo asegura a específicos organismos e instituciones, que vinculan a los poderes públicos, incluido el legislador, y que repercuten directa e indirectamente en la optimización de los derechos y libertades fundamentales inherentes a la dignidad humana (...)**En otras palabras, las garantías institucionales que los preceptos fundamentales reconocen operan como mecanismos de protección en el ámbito orgánico, que **el orden jurídico ordinario está llamado a respetar y que no le es dable desconocer, tergiversar o disminuir.**”⁸*

En ese sentido, la autonomía y la promoción de la descentralización **conllevan una toma de posición del legislador constituyente respecto de la necesidad de existencia de ciertos entes**, entre los que se incluyen los gobiernos locales (municipio) y otras entidades autónomas (Ministerio Público, Contraloría General de Cuentas, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Banco de Guatemala, entre otros), **con atribuciones que el gobierno central no puede contradecir. Tampoco lo puede hacer el legislador ordinario mediante una ley que busca someter a todas las entidades autónomas y descentralizadas al control del Ministerio de Planificación y Gestión Pública.**

⁸ Corte de Constitucionalidad. Expediente 5298-2013. Fecha de sentencia: 10/06/2014.

La iniciativa de ley atenta contra el sistema republicano de gobierno

El artículo 140 de la CPRG establece que el **sistema de Gobierno es republicano**, democrático y representativo. En esa línea, la Corte de Constitucionalidad ha establecido que, en coincidencia con la doctrina filosófica anteriormente citada, el gobierno republicano consiste en un sistema en el que la **división de poderes es la columna vertebral del esquema político y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados.**⁹

El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que, al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente. **Al permitir que el Organismo Ejecutivo controle o tenga incidencia directa por medio de un ente ministerial, en el Organismo Legislativo o Judicial, se estaría dando una clara violación constitucional, y es eso lo que se pretende al darle facultades al Ministerio de Planificación y Gestión Pública sobre todos los Organismos de Estado.**

Lo anterior se termina de configurar con el artículo 141 de la Constitución que establece que la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo prohibida la **“subordinación”** entre los mismos.

El nuevo ministerio solamente debería darles directrices a entidades del Organismo Ejecutivo

El Organismo Ejecutivo está integrado por Ministerios, Secretarías de la Presidencia y otras dependencias que dependen de la Presidencia de la República. Como lo indica la Ley del Organismo Ejecutivo, las Secretarías de la Presidencia, son dependencias **“de apoyo”** a las funciones del Presidente de la República. Por otra parte, los Ministerios son los encargados de **ejecutar** las obligaciones del Organismo Ejecutivo. Así lo establece la CPRG que dice que **“Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca (...)”**. Es importante subrayar que los Ministerios únicamente han sido creados para los **“negocios del Organismo Ejecutivo”**. Esto implica que el Ministerio de Planificación (que pretende crear la iniciativa) no debería tener la potestad de darle directrices o evaluar los planes estratégicos de otros organismos (como el Judicial o Legislativo) porque esto excedería el campo de acción de los Ministerios.

La iniciativa disminuye la libertad de asociación privada

Por otro lado, al vincular a entidades civiles de derecho privado a la supervisión de un ministerio del Organismo Ejecutivo se estaría dando una clara violación del derecho de libre asociación consagrado en el artículo 34 de la CPRG. **Al intentar restringir su financiamiento por no coincidir con “la política general de gobierno”, se estaría dando una situación de clara limitación de**

⁹ Corte de Constitucionalidad. *Expediente 113-92*. Fecha de sentencia: 19/05/1992.

dicha libertad que se manifiesta en la facultad individual de agruparse para promover y perseguir ciertos fines que no sean contrarios a una prohibición expresamente establecida en la Constitución o en la Ley.

Organizaciones de derecho privado dedicadas a perseguir causas ya están sujetas a controles. El artículo 21 B del Código Tributario obliga a todos los contribuyentes, independientemente de su naturaleza, a llevar libros contables y registros tributarios por donaciones. El decreto 10-2012 les obliga a registrar todas las donaciones recibidas y extender los recibos correspondientes. Además, la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos ya impone obligaciones de transparencia a todas las personas jurídicas que realicen actividades que puedan ser utilizadas para lavado de dinero, y el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas sujeta a la función fiscalizadora y de control gubernamental a cualquier entidad privada que reciban o ejecuten fondos públicos.

En ese sentido, esta iniciativa de ley vulnera la libertad de asociación en los términos establecidos tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Tanto el PIDCP en su artículo 22 como la CADH en su artículo 16 imponen a los Estados la obligación de que todas las restricciones a la libertad de asociación deben estar previstas por ley y ser necesarias en una sociedad democrática.

V. ¿ES INNECESARIA LA CREACIÓN DE UN NUEVO MINISTERIO?

Como se mencionó anteriormente, el Organismo Ejecutivo se organiza, principalmente, en Secretarías y Ministerios. Las Secretarías tienen una función de “asistencia” a las labores del Presidente, y los Ministerios son los encargados de “formular y ejecutar” las políticas de gobierno del Organismo Ejecutivo.

Las funciones que se le asignan al Ministerio de Planificación y Gestión Pública son muy similares a las que tiene actualmente la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

Las funciones que cambian o se adicionan son las siguientes:

- El ministerio tendrá la capacidad de “formular” la política general de gobierno, en lugar de solamente “coadyuvar” a ejecutarla.
- Ejercerá la “rectoría metodológica” en la formulación y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. Sobre esta función, la Dirección de Gestión Pública para el Desarrollo de la SEGEPLAN, es la que tiene a su cargo socializar las “metodologías” que se utilizarán para el PND.
- “Definir” las normas de planificación y programación, que actualmente el reglamento interno de la SEGEPLAN únicamente le permite “proponer”.
- Diseñar, planificar, administrar y ejecutar proyectos estratégicos de programación anual o multianual que impacten en el desarrollo del país. Esta es una función que no podría

tener una secretaría pero que puede desenfocar el trabajo que actualmente realiza la SEGEPLAN.

- Coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional. Actualmente el Secretario de la SEGEPLAN participa en la Junta Directiva del INE, de acuerdo a la Ley del INE, por lo que puede fortalecerlo desde su participación en la Junta Directiva.
- Coadyuvar junto con el Instituto Nacional de Administración Pública en el desarrollo de capacidades de las instituciones. Al igual que en el caso del INE, el Secretario de la SEGEPLAN participa en la Junta Directiva del INAP desde la cual puede apoyar en esta función.

Elevar la SEGEPLAN de una “secretaría” a un “ministerio” no le asegura que sus funciones se cumplan de una forma más efectiva. Por el contrario, el otorgarle más funciones (de ejecución de proyectos estratégicos), es contraproducente para la institución porque se desenfocaría de atender las funciones para las que fue originalmente creada.

VI. LA SEGEPLAN YA TIENE LAS HERRAMIENTAS PARA CUMPLIR SUS PRINCIPALES FUNCIONES

La SEGEPLAN, de acuerdo con una presentación socializada a distintas entidades, señala las siguientes ventajas de la Ley de Planificación:

<i>Ventajas señaladas por SEGEPLAN</i>	Comentarios
<i>Proyectos de inversión estratégica</i>	Esta ya es función de SEGEPLAN (Art. 14 b de la LOE)
<i>Ordena el proceso de planificación en el centro de las necesidades del ciudadano</i>	La iniciativa no menciona nada sobre las “necesidades del ciudadano”
<i>Cartera de proyectos de inversión formulados con mayor calidad que incorporan gestión de riesgo</i>	Esta ya es función de SEGEPLAN (Art. 14 b de la LOE)
<i>Fortalecimiento del SEN para mejorar la toma de decisiones</i>	El Secretario de Planificación tiene la función de creación de las dependencias de la institución y proponer acuerdos o reglamentos (Art. 6 del Reglamento Interno de SEGEPLAN)
<i>Fortalecimiento de las capacidades en planificación de servidores públicos</i>	Actualmente el Secretario de SEGEPLAN participa en la Junta Directiva del INAP
<i>Integración de planes para focalizar acciones en torno a resultados</i>	Esta ya es función de SEGEPLAN.

<i>Agilidad en la inversión mediante la homologación de criterios</i>	El Secretario de SEGEPLAN puede proponer acuerdos para homologar criterios (Art. 6 del Reglamento Interno de SEGEPLAN)
<i>Comisión Técnica de Evaluación de Resultados para la mejora continua</i> <i>Coordinación técnica institucional para agilizar los procesos de planificación</i>	El Secretario de Planificación tiene la función de creación de las dependencias de la institución y proponer acuerdos o reglamentos (Art. 6 del Reglamento Interno de SEGEPLAN)
<i>Gestión desconcentrada de la cooperación</i>	La iniciativa no establece nada distinto con respecto a la gestión “desconcentrada” de la cooperación. Por el contrario, le da la facultad al nuevo ministerio de decidir si se acepta una donación o no por un ente público o privado.
<i>Fondo de Becas para la formación de guatemaltecos en el exterior</i>	Esta ya es función de la SEGEPLAN (Art. 14 LOE)
<i>Homologar criterios en planificación y gestión de la cooperación</i>	El Secretario de SEGEPLAN puede proponer acuerdos para homologar criterios (Art. 6 del Reglamento Interno de SEGEPLAN)
<i>Se necesita una institución fuerte para conducir la planificación del país</i>	Convertir la “secretaría” a “ministerio” no es garantía de hacer la institución “más fuerte” o “eficaz” para el cumplimiento de sus funciones.
<i>Apoyo a la descentralización</i>	Por el contrario, como se mencionó en el presente análisis, la iniciativa atenta contra la descentralización administrativa y económica del Estado.