

Preliminar
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y
Social

Santiago, octubre de 1968

CONCEPTOS GENERALES DEL MARCO INSTITUCIONAL *

* Programa de Capacitación, Especialidad de Programación Presupuestaria.
Notas de clase preparadas por el señor Antonio Amado para el Curso de
Programación del Presupuesto del Gobierno General.

CONCEPTOS GENERALES DEL MARCO INSTITUCIONAL

Con el objeto de situarnos dentro del marco institucional y jurídico general, se presentan algunos conceptos sobre los elementos esenciales y correlacionados con el gobierno, situando a éste igualmente dentro del cuadro institucional del Estado.

El Estado en la moderna concepción de derecho público nace de la reunión permanente de varios elementos naturales y sociales, entre los cuales los esenciales son: la población, el territorio y la independiente sistematización de la autoridad.

Así, para que exista el Estado es necesario que sobre un territorio determinado que es el país, habite cierta población que es la nación sometida a una autoridad - el gobierno, y constituida de manera independiente de cualquiera otra autoridad. La existencia de los tres elementos indicados no genera necesariamente el Estado. Es necesario que la autoridad sea independiente, o en otras palabras, que sea soberana, y además, que la relación entre los tres elementos se manifieste de manera permanente y definitiva. Por eso es que las tribus nómades, que cuentan con la población, con la autoridad y, en un determinado momento, con un territorio ocupado, no llegan a formar un Estado, debido a los cambios de territorio que en muchos casos forma parte de un Estado, y además por la ausencia de otros elementos tales como el establecimiento del derecho y la garantía de su aplicación.

Así, un Estado es la sociedad de hombres independientes, establecidos de manera permanente y definitiva en un territorio fijo y determinado, con un gobierno autónomo que los oriente y conduzca a la realización del derecho.

El Estado puede ser simple o compuesto. Es simple cuando está formado por un todo íntegro indivisible, soberano en relación a los habitantes de su territorio e independiente con relación a los demás Estados. Es compuesto cuando está constituido por la reunión de dos o más Estados simples bajo la misma autoridad, el gobierno, perdiendo casi siempre en favor del Estado compuesto la personalidad internacional.

La soberanía es el máximo poder y autoridad superior que tiene un Estado y se define como el derecho que tiene un pueblo de regular las condiciones de su existencia.

Un Estado sólo es soberano cuando este poder de autodeterminación emana de él y no tiene ninguna dependencia de otra autoridad. Dicho poder puede estar vinculado a una persona, a un grupo de personas o a todo el cuerpo de la nación.

La soberanía se subdivide en externa e interna.

La soberanía externa es el poder de un Estado de constituirse como persona jurídica independiente en las relaciones con otros Estados. Su estudio es de competencia del Derecho Internacional.

La soberanía interna es el poder y el derecho de un Estado de autodeterminar las normas de convivencia de los individuos y desarrollo de la nación, o en otras palabras, es el poder y derecho de dictar y hacer cumplir la constitución. Su estudio es de competencia del Derecho Constitucional.

Gobierno es el conjunto de órganos que ejercen la soberanía del Estado, y la forma de gobierno es la manera o modalidad por la cual es ejercida la soberanía.

Las distintas modalidades de gobierno se refieren a la manera como se ejerce la soberanía y en quienes reposa dicho poder. Así, en una república, el pueblo es al mismo tiempo súbdito y soberano; en una monarquía, la soberanía reposa en una parte del pueblo, y en una dictadura en un individuo.

El Estado debe cumplir dos funciones fundamentales:

- i) La defensa de la integridad del territorio, en el exterior, la mantención del orden público y la administración de la justicia interna;
- ii) La promoción del bienestar de la nación.

En la primera se define la responsabilidad del Estado tradicional y en la segunda la del Estado moderno, que además del desarrollo de las funciones tradicionales actúa en el campo social y económico directa o indirectamente buscando el desarrollo integral de la nación.

Gobierno representativo es aquí en que los gobernantes son elegidos por el voto secreto, la representación es proporcional a la población, el cómputo de los escrutinios es hecho por los jueces, los partidos son organizados, hay libertad de expresión, etc.

El gobierno representativo se puede ejercer por el régimen presidencialista o por el parlamentarista.

Las características fundamentales del régimen presidencialista son:

- i) Independencia y armonía recíprocas entre los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial);
- ii) Los poderes legislativo y ejecutivo son elegidos por el pueblo, con mandato por lo general breve;
- iii) Las leyes constitucionales prevalecen sobre las leyes ordinarias y actos del ejecutivo, interpretadas y aplicadas por el poder judicial en la defensa de los derechos de los ciudadanos contra los excesos del legislativo o la arbitrariedad del ejecutivo.

En el régimen parlamentario no existe la independencia de los poderes y el ejecutivo queda más bien subordinado al legislativo, y el judicial no llega a ser un poder. Formalmente, el poder ejecutivo se presenta de un modo dual: rey o presidente y primer ministro, correspondiendo de hecho a éste el mando. La duración de un primer ministro es indefinida, dependiendo de sus relaciones con el parlamento.

Las normas que rigen las relaciones dentro de un Estado y de éste con los demás, se dividen por las siguientes ramas del Derecho:

- i) Derecho Público, constituido por las relaciones jurídicas de los Estados entre sí y entre el Estado y el individuo. Abarca el Derecho Público Externo e Internacional e Interno, cuando se refiere a una sola nación, tratando de las relaciones de la misma con sus habitantes y recíprocamente;
- ii) Derecho Privado, trata de las normas reguladoras de las relaciones jurídicas entre particulares en lo que respecta a la familia, a la propiedad y a las obligaciones; además de los derechos de orden público tales como los civiles y los políticos.

El Derecho Público se subdivide en:

- 1) Internacional, que trata de las relaciones con otros Estados;
- ii) Constitucional, que es la base de los demás tipos de Derecho;
- iii) Administrativo, que se refiere fundamentalmente a la organización y funcionamiento del poder ejecutivo y de los organismos que lo forman;
- iv) Penal o Criminal, el cual restringe la libertad individual y su evolución depende de la del Derecho Constitucional;
- v) Procesal o Judicial, que es un desdoblamiento de los principios constitucionales.

El proceso presupuestario del gobierno es regido por el Derecho Administrativo que en algunos países se llama Administrativo y Financiero, el cual dicta las normas de organización y funcionamiento del poder ejecutivo.