

Indice Latinoamericano  
de  
**Transparencia  
Presupuestaria  
2005**

**Resultados para Guatemala**

Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria • Indice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

Octubre 2005



El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- es una entidad privada, no lucrativa, política pero no partidista, fundada en 1982. Su misión es impulsar el desarrollo económico mediante el estudio técnico de los problemas económicos y sociales del país; el análisis y conocimiento de los mismos; el planteamiento de soluciones concretas, congruentes con la realidad guatemalteca.

La organización responsable de la realización del Índice en Guatemala fue el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. Los responsables directos fueron Jorge Lavarrada y Lisardo Bolaños; para el trabajo de campo se contrató a DP Tecnología. El presente trabajo no hubiera sido posible sin la colaboración de: Edwin Martínez y Corina Ardón del MINFIN; Freddy Gómez de SEGEPLAN; Marco Tulio Coronado, Lionel Lira y Zoyla Chan del Congreso de la República. Para la investigación se contó con el apoyo financiero proporcionado por el Programa de Transparencia y Anti-Corrupción de USAID, bajo el Acuerdo número 2100500-05-CIEN con C&A. La opiniones expresadas en la presente son las del(los) autor(es) y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Programa de Transparencia y Anti-Corrupción de USAID o de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América.

Todos los documentos elaborados para el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005 pueden accederse a través de la siguiente página Web:

[www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005](http://www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005)

La información también se encontrará disponible en el Website del CIEN:

[www.cienn.org.gt](http://www.cienn.org.gt)

## índice

<b>índice</b> .....	<b>3</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>5</b>
del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005 .....	6
<b>METODOLOGÍA</b> .....	<b>8</b>
Encuesta de percepciones .....	8
Guías de análisis presupuestario.....	11
Guía Formal-Práctica.....	11
Cuestionario de Presupuesto Abierto.....	11
Guías de vinculación.....	12
<b>ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN GUATEMALA</b> .....	<b>13</b>
Proceso presupuestario en Guatemala.....	13
Resultados generales del Índice de Transparencia 2005 .....	15
Variables mejor evaluadas .....	16
Variables peor evaluadas.....	17
Análisis de las otras variables de transparencia presupuestaria.....	19
Fiscalización del Presupuesto .....	19
Oportunidad de la información del Presupuesto .....	19
Control sobre Funcionarios Públicos .....	20
Rendición de Cuentas.....	20
Asignación del Presupuesto .....	22
Calidad de la información y Estadística en General .....	22
Responsabilidades a Niveles de Gobierno.....	23
Información sobre Deuda del Gobierno .....	23
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	<b>24</b>
Capacidades del Órgano de Control Externo.....	24
Evaluación de la Contraloría Interna.....	25
Participación Ciudadana en el Presupuesto .....	26
Fiscalización del Presupuesto.....	27
Oportunidad de la información.....	29
Control sobre Funcionarios.....	29
Rendición de Cuentas .....	30
Asignación del Presupuesto .....	30
Calidad de la información y Estadísticas .....	31
Responsabilidades a Niveles de Gobierno .....	31
Información sobre Deuda del Gobierno.....	32
Cambios del Presupuesto.....	32
Información sobre Criterios Macroeconómicos.....	33
Atribuciones y Participación del Legislativo.....	33
<b>ANEXO</b> .....	<b>35</b>



## INTRODUCCIÓN

La corrupción ha influido en el desgaste y erosión de los recientes procesos democráticos de los países latinoamericanos: distorsiona su desarrollo político, social y económico en general. Al aprovecharse de la posibilidad de obtener beneficios, tanto los funcionarios como las personas o empresas que actúan corruptamente, se desvirtúan las instituciones que han sido diseñadas para coordinar nuestras sociedades. Para detener su avance, es necesario fortalecer a las instituciones en sus puntos más débiles: la reglamentación gubernamental que otorga demasiada discrecionalidad y la ausencia de controles e incentivos adecuados para garantizar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos.

Pero incluso, contando con mejores instituciones, necesitamos un elemento adicional: transparencia. Resulta imprescindible que los ciudadanos cuenten con información oportuna y de calidad, sobre las decisiones y acciones tomadas por la Autoridad. Esto último promueve que exista la presión política necesaria para que el sistema funcione.

En el caso del Presupuesto del Gobierno Central, que representa los recursos destinados a la implementación de las políticas pública, por la escala de su impacto requiere una atención especial para garantizar que dichos recursos serán usados adecuadamente. Para lograrlo, la transparencia presupuestaria debe proveernos con información sobre las finanzas del Gobierno, conociendo la situación global de sus ingresos, egresos; su situación de los activos y pasivos; sus riesgos y perspectivas. También debe darnos a conocer las decisiones gubernamentales y administrativas que afectan los planes a implementar. Al mismo tiempo, dicha transparencia debería permitir resolver las siguientes preguntas sobre cada presupuesto:

- ¿Quiénes se beneficiarán?
- ¿Qué beneficios obtendrán?
- ¿Cómo se implementará?
- ¿Qué beneficios se han logrado en otros años con el mismo programa?

En última instancia, la transparencia presupuestaria debería permitir al ciudadano apropiarse de las decisiones del Gobierno, permitiéndole formarse un juicio informado sobre los distintos programas de Gobierno y su impacto.

Por lo tanto, el CIEN se involucró en la iniciativa regional del Índice Latinoamericano de Transparencia a fin de emplear una serie de metodologías desarrolladas internacionalmente para profundizar en el diagnóstico y las recomendaciones sobre la transparencia presupuestaria en Guatemala.

## **El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005**

Como apoyo a las acciones de la sociedad civil en la medición y fortalecimiento de la transparencia en los diversos ámbitos de acción de los gobiernos, en 2001 ocho organizaciones en cinco países de la región -Argentina, Brasil, Chile, México y Perú- desarrollaron la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ITP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar qué tan transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio. Para lograr este objetivo se diseñó un estudio integrado por dos partes: por un lado, se diseñó una encuesta de percepciones que fue contestada por un grupo de expertos de los países que formaban parte del esfuerzo. Por otro lado, se diseñó una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario y que fue contestada por un experto en materia legal y gasto público.

En 2003 se replicó este instrumento de medición y evaluación, incluyendo en esta segunda versión a diez países en total. Esta ampliación permitió enriquecer el esfuerzo al sumar nuevas experiencias y aumentar las posibilidades de comparación entre los países. Además, en esta nueva edición se buscó mejorar la metodología utilizada en el estudio. De esta manera, se buscó que los resultados obtenidos a través del cuestionario de percepciones, pudieran ser explicados a partir no sólo del marco legal que regía las finanzas públicas, sino también de las prácticas presupuestarias.

Finalmente, 2005 constituyó el año de la tercera edición del ITP. En esta ocasión, participan organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de ocho países latinoamericanos:

- Poder Ciudadano (Buenos Aires, Argentina)
- Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, CORFAS, (Santa Fe de Bogotá, Colombia)
- Postgrado de Economía de la Universidad de Costa Rica, Programa Estado de la Nación y Fundación Arias (San José, Costa Rica)
- Probidad (San Salvador, El Salvador)
- Centro de Investigación Económicas Nacionales, CIEEN, (Guatemala, Guatemala)
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Pearson (México D.F., México)
- Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud, CISA, Coordinadora Civil y Grupo Fundamos (Managua, Nicaragua)
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú)

Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones y en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. La coordinación regional del esfuerzo, así

como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar.

A continuación se profundizará en las características de la transparencia presupuestaria de Guatemala, que por el formato empleado, no fue posible profundizar en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2005. En la primera parte, se presenta brevemente la metodología utilizada para el estudio. En la segunda parte, se presentan el análisis del diagnóstico de las variables de transparencia presupuestaria, enfatizando los resultados de las variables de transparencia mejor y peor evaluadas por los expertos encuestados. En la tercera parte, se exponen las recomendaciones aplicables para Guatemala, que permitirán profundizar la transparencia presupuestaria.

## METODOLOGÍA

PARA EL PRESENTE ESTUDIO, LA METODOLOGÍA EMPLEADA CONSISTIÓ EN DESARROLLAR TRES INSTRUMENTOS:

- Una encuesta dirigida a expertos en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado de Guatemala. La misma se enfocó en determinar la percepción que dichos expertos tienen sobre la transparencia del presupuesto.
- El análisis del marco legal que ampara la transparencia presupuestaria, aunado al análisis de las prácticas que efectivamente se realizan. Este último elemento resulta importante, no sólo para determinar la existencia de incumplimiento en la normativa que favorece la transparencia, sino porque muchas veces las prácticas presupuestarias sí son transparentes, pero no se cuenta con el marco legal que garantiza la continuidad de dicha práctica. Para esta sección, se utilizaron dos guías, una elaborada por el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, y otra por el internacional Budget Project.
- El último elemento se encargó de vincular los resultados de la encuesta de percepciones con el análisis legal-práctico. Dicha vinculación pretende descubrir el origen de las percepciones que tienen los expertos, además que permite explicar a profundidad las deficiencias en la transparencia presupuestaria.

Con base en estas herramientas metodológicas se construyó el índice de transparencia y se desarrolló el análisis de 14 variables identificadas como las más relevantes dentro del proceso presupuestario. Cada una de estas variables se analizó empleando la información obtenida de la encuesta de percepciones y de los cuestionarios que sirvieron para evaluar las condiciones formales y prácticas del proceso presupuestario. En el siguiente capítulo se analizarán las tres variables mejor y peor evaluadas. A continuación, se describirá con mayor detalle la metodología empleada.

### ENCUESTA DE PERCEPCIONES

La encuesta mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide las percepciones de los expertos sobre el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de los recursos públicos.

En la realización de la selección de la población de la encuesta de percepciones, se usó como base los criterios de la tercera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia. Asimismo, se implementó una serie de criterios adicionales que permitieran una identificación de los expertos y analistas relevantes en el tema presupuestario en Guatemala:



- Diputados del Congreso de la República. En el caso de Guatemala existe una comisión permanente encargada del análisis de los temas presupuestarios y monetarios. La misma se denomina Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, la cual actualmente está conformada por 21 Diputados elegidos cada año en el Plano del Congreso de la República.
- Académicos de las universidades del país. Para proceder al censo, se solicitó al Presidente del Consejo de Enseñanza Privada Superior el listado de las Universidades autorizadas para funcionar en el país. Posteriormente se envió cartas a todas las Universidades solicitando información sobre sus catálogos universitarios que hayan publicado sobre el tema presupuestario o de finanzas públicas en los últimos cinco años. A dichas cartas se le dio seguimiento telefónico. A la misma contestaron: la Universidad Rafael Landívar (URL), la Universidad del Istmo (UNIS), la Universidad Mariano Gálvez -UMG-, la Universidad Francisco Marroquín y la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC). Además, para el caso de la Universidad San Carlos de Guatemala, se tomó como base la Propuesta de Reforma Fiscal presentada por dicha casa de estudios a la Comisión Técnica del Pacto Fiscal durante el año 2004.
- Periodistas de los medios de comunicación escrita. Para obtener información sobre este grupo objetivo, se inició enviando una carta a los encargados de la sección económica de todos los diarios de circulación nacional. Se les solicitó información sobre los periodistas expertos en los temas presupuestarios. Adicionalmente, se consultó los diarios con el siguiente criterio para su selección: posean una sección permanente de economía en donde se analicen temas de finanzas, administración o políticas públicas; tengan circulación a nivel nacional; cuenten con periodicidad diaria. Posteriormente se identificaron los periodistas que cubrieron las notas sobre el presupuesto en el período de análisis de septiembre a noviembre de los años 2003 y 2004. Tras obtener la lista de los periodistas, se llamó a los encargados de las secciones económicas de los diarios para confirmar la selección de los periodistas expertos en el tema presupuestario.
- Analistas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Para identificar a los expertos de este grupo se realizó una investigación hemerográfica, pero también fueron incluidos aquellos expertos que fueron recomendados por otros identificados previamente a través de la investigación hemerográfica. Para dicha investigación, se analizaron periódicos de circulación nacional con periodicidad diaria; el marco de tiempo fue de septiembre a noviembre de los años 2003 y 2004. Después de clasificar las declaraciones vertidas en los medios de comunicación, se determinó que se encuestarían aquellos analistas que hubieran dado declaraciones relacionadas con: acceso de información, corrupción y calidad del gasto.

**Finalmente se logró una tasa de respuesta del 85 de los expertos, lo cual muestra una gran participación de los expertos, cuando se compara con la participación alcanzada en otros países.**

**Tabla 1**  
**Censo de expertos presupuestarios para Guatemala**

GRUPO OBJETIVO	Número	Porcentaje que respondió
Diputados de la Comisión de Finanzas	21	76%
Académicos de las Universidades del país	17	82%
Periodistas de medios de comunicación escrita	11	100%
Analistas de Organizaciones de la Sociedad Civil	38	87%
<b>TOTAL</b>	<b>87</b>	<b>85%</b>

## Guías de análisis presupuestario

PARA COMPRENDER el resultado obtenido del censo realizado entre los expertos sobre el tema presupuestario en Guatemala, se acudió al uso de la Guía Formal Práctica y del Cuestionario de Presupuesto Abierto. Dichas herramientas mejoran la interpretación de la transparencia del proceso presupuestario al enfocarse en: el marco legal, las prácticas presupuestarias, y la información que se pone a disposición del público.

### Guía Formal-Práctica

La Guía Formal-Práctica fue desarrollada por el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, específicamente para el Índice de Transparencia Latinoamericana. Su principal objetivo es conocer el desarrollo de la legislación presupuestaria en el tema de transparencia y el compromiso de las autoridades en mantener un proceso presupuestario transparente. Para lograr realizar dicho análisis, la Guía Formal-Práctica cuenta con los siguientes elementos:

1. Identificar los principales actores del proceso presupuestario y describe el papel que legalmente deben desempeñar.
2. Se realiza un análisis similar para las instituciones que se enfocan en hacer pública la información presupuestaria.
3. Presenta una serie de preguntas para conocer las características legales y las características prácticas de las distintas etapas del proceso presupuestario.
4. Presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.

### Cuestionario de Presupuesto Abierto

Como una herramienta adicional para determinar las debilidades y fortalezas del proceso presupuestario, también se completó el Cuestionario de Presupuesto Abierto, elaborado por el International Budget Project. A diferencia de la Guía Formal-Práctica, que se enfoca en conocer las características legales y las prácticas presupuestarias, el

El Cuestionario de Presupuesto Abierto se enfoca en conocer sobre la información a la que finalmente tienen acceso los ciudadanos, cuál es el tiempo que se tiene disponible para cada etapa presupuestaria y cuál es la información con la cual no se cuenta.

El Cuestionario de Presupuesto Abierto se encuentra dividido en tres partes. La primera sección del cuestionario determina la disponibilidad y la distribución de los principales documentos presupuestarios en el país. La segunda y tercera sección del cuestionario incorporan un total de ciento veintidós preguntas agrupadas en dos categorías. La primera de estas secciones identifica la información disponible en la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo. La última sección mide y analiza el grado de apertura en cada una de las cuatro fases del proceso presupuestario.

## **Guías de vinculación**

La encuesta de percepciones contestada por expertos y usuarios de la información presupuestaria y el análisis formal/práctico se vincularon a través de dos guías. Estas guías siguieron el orden de las variables de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados, contextualizándolos en el marco legal y la práctica que rigen al proceso presupuestario. Para ello, cada pregunta del cuestionario se vinculó con una serie de preguntas que provenían de la Guía Formal-Práctica y también del Cuestionario de Presupuesto Abierto, en la medida que permitían ampliar la información disponible para interpretar de mejor forma lo expresado por los expertos.

A partir de las guías de vinculación, se facilitó la interpretación de los resultados que los expertos dieron a cada variable de transparencia presupuestaria, permitiendo así la generación de recomendaciones adecuadas al entorno legal y práctico del Presupuesto en Guatemala.

## ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN GUATEMALA

### Proceso presupuestario en Guatemala

PARA EVALUAR LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA dentro de cada país es indispensable conocer la forma cómo se lleva a cabo el proceso de presupuestación, así como las reglas y procedimientos que lo conforman. Por lo general, este proceso consta de un ciclo conformado por varias etapas que en ocasiones ocurren simultáneamente. Las distintas etapas, que involucran a varios actores del Gobierno Central, están registradas en el cuadro siguiente.

**Tabla 2**  
Breve descripción del presupuestario en Guatemala

	Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejecución	Control y evaluación
<b>Principales obligaciones legales dentro de cada etapa.</b>	<p>El Ministerio de Finanzas Públicas - MiNFiN-, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN- determinan los lineamientos presupuestarios y los dan a conocer a las unidades ejecutoras. Asimismo, junto con la Dirección de Crédito Público del MiNFiN y el Banco de Guatemala, se elabora un presupuesto exploratorio global a institucional.</p> <p>Luego, el Presidente de la República en Consejo de Ministros discute y aprueba los límites presupuestarios institucionales. Posteriormente, las instituciones determinan sus presupuestos con base en los lineamientos previamente establecidos y entregan sus planes a la Dirección Técnica</p>	<p>Esta etapa da inicio cuando el poder ejecutivo somete al legislativo el proyecto de presupuesto. Posteriormente, los Diputados, a través de sus distintas instancias de discusión analizan, modifican y aprueban el presupuesto. Esta etapa finaliza con la aprobación del presupuesto por parte del Presidente de la República y la posterior publicación del presupuesto en el Diario de Centroamérica.</p>	<p>El MiNFiN, apoyado en la información de las dependencias públicas, realiza la planificación del flujo de caja, que luego es asignado a estas dependencias. Al mismo tiempo, el Ministerio tiene capacidad de modificar las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso, en caso de que a su juicio, sea necesario asignar más recursos a un programa específico.</p> <p>Al tiempo que se realiza la ejecución del presupuesto, se utiliza como plataforma el Sistema Integrado de Administración Financiera, que facilita el proceso de asignación presupuestaria y el control financiero de las asignaciones.</p>	<p>Esta etapa vincula al trabajo realizado por los mecanismos de control interno de las dependencias del Gobierno, las Unidades de Auditoría Interna - UDAI-, y el control externo, realizado por la Contraloría General de Cuentas -CGC-. Al mismo tiempo, el Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN tienen la obligación de evaluar la ejecución del presupuesto.</p> <p>Tras finalizar el año, los Ministerios están obligados a reportar una memoria de labores, y el MiNFiN a presentar la ejecución presupuestaria. La CGC presenta la evaluación de la ejecución al Congreso de la República, quien debe evaluar el desenvolvimiento de</p>

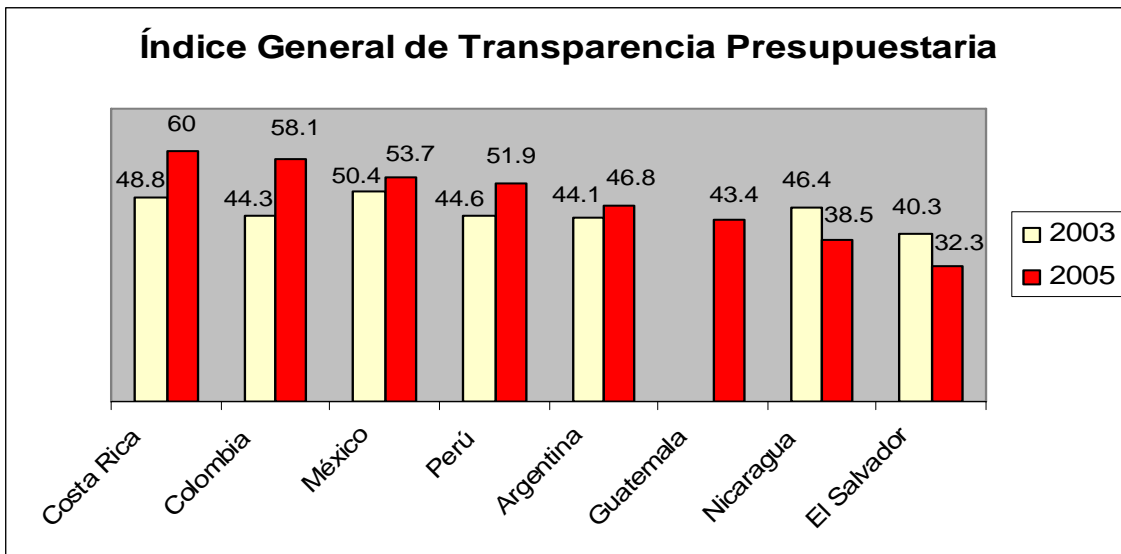
	Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejercicio	Control y evaluación
	del Presupuesto del MINFIN, quien los integra. Dicho Presupuesto se presenta al Presidente de la República para su discusión, modificación y finalmente su aprobación.			Los hallazgos encontrados. Finalmente, el Ministerio Público procede con las denuncias de aquellos actos anómalos por parte de los funcionarios.
<b>Principales debilidades encontradas</b>	<p>- Existe un elevado porcentaje del Presupuesto comprometido legalmente, superior al 60, lo cual dificulta: promover la participación ciudadana en su gestión; promover la implementación de planes de Gobierno; y más importante aún, adecuarse al Presupuesto con base en los resultados efectivamente obtenidos.</p> <p>- El Presupuesto no suele responder a la consecución de objetivos cuantificables y vinculados con las metas globales del Gobierno.</p>	<p>- No se hace público las conclusiones de las discusiones presupuestarias.</p> <p>- La Unidad de Análisis Presupuestario de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda carece de los recursos (humanos, físicos, tecnológicos, legales) necesarios para apoyar efectivamente a los Diputados.</p>	<p>- A pesar de la implementación del sistema de licitaciones electrónicas Guatacompras, muchos de los procesos de compras y contrataciones del Estado no se realizan de forma pública, permitiendo conocer los criterios de elección de la contratación y las alternativas posibles.</p> <p>- Se carecen de figuras legales que faciliten penalizar a los funcionarios que hagan mal uso del Presupuesto en beneficio propio o de terceros.</p>	<p>- Escasa e inadecuada evaluación de la calidad y el impacto del gasto.</p> <p>- Débil capacidad de control de las UDAI.</p>
<b>Principales actores</b>	<p>- Ministerio de Finanzas Públicas.</p> <p>- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.</p> <p>- Presidente de la República en Consejo de Ministros.</p> <p>- Gabinete Económico.</p> <p>- Banco de Guatemala.</p> <p>- Unidades ejecutoras.</p> <p>- Consejos de Desarrollo.</p>	<p>- Congreso de la República, a través de sus distintas instancias de discusión: Junta Directiva del Congreso, Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, Junta de Jefes de Bloques Legislativos, Pleno del Congreso y la Unidad de Análisis Presupuestario.</p> <p>- Presidente de la República.</p>	<p>- Unidades ejecutoras.</p> <p>- Ministerio de Finanzas Públicas.</p> <p>- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.</p>	<p>- Contraloría General de Cuentas</p> <p>- Ministerio de Finanzas Públicas.</p> <p>- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.</p> <p>- Congreso de la República a través de: Comisión de Probidad y Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.</p> <p>- Ministerio Público.</p>

	Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejercicio	Control y evaluación
Principal normativa que define las características de este proceso	-Constitución Política. -Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento. -Ley Orgánica del Ejecutivo.	-Constitución Política. -Ley Orgánica del Legislativo.	-Constitución Política. -Ley de Compras y Contrataciones del Estado. -Ley Orgánica del Ejecutivo. -Ley del Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado.	-Constitución Política. -Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su Reglamento. -Código Penal.

### Resultados generales del Índice de Transparencia 2005

Esta es la primera vez que Guatemala participa en el Índice de Transparencia Presupuestaria. Las calificaciones dadas por la mayoría de los expertos señalaron deficiencias importantes en la transparencia que existe en la articulación del proceso presupuestario. Cuando se les preguntó sobre el nivel general de transparencia del presupuesto, de una escala ascendente de 0 a 100, donde 100 revela una práctica presupuestaria totalmente transparente, la nota que obtuvo Guatemala fue de 47.69 al principio de la encuesta y de 43.48 al finalizar. Esta calificación la ubica en el antepenúltimo lugar de los países latinoamericanos que realizaron el estudio, por delante de Nicaragua y El Salvador.

**Gráfica 1**  
**Transparencia presupuestaria en América Latina**



En una escala de 1 a 100 en donde 1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes ¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país?

Al mismo tiempo, se evaluaron catorce variables que componen la transparencia presupuestaria (ver Anexo). A partir de ello, se concluyó cuáles son las variables mejor y peor evaluadas en materia presupuestaria, las cuales se explican a continuación.

## **VARIABLES MEJOR EVALUADAS**

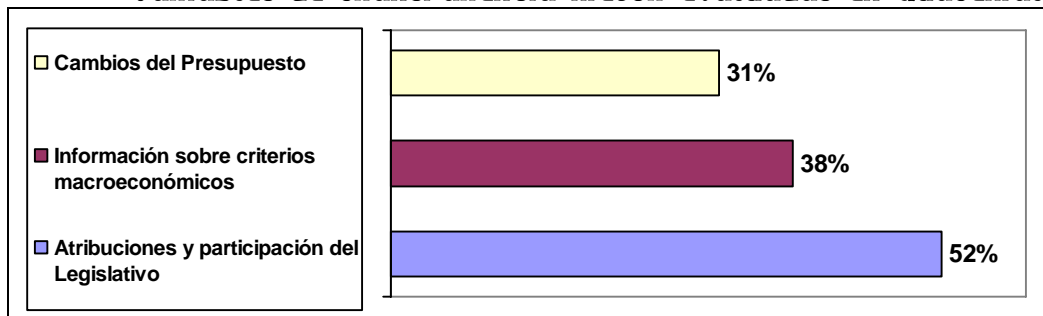
La variable mejor evaluada por los expertos guatemaltecos fue **Atribuciones y Participación del Legislativo**, donde el promedio de respuestas positivas ascendió a 52, una calificación parecida a México y El Salvador, sólo por debajo de Nicaragua y Costa Rica. Sin embargo, al analizar cómo fue construida esta variable, uno se percata que los expertos lo que valoraron positivamente fueron las atribuciones legales y el tiempo disponible para analizar el presupuesto (72). En contraposición, los expertos consideraron que no resulta significativo el debate realizado por los congresistas, de allí que para dicho atributo el número de respuestas positivas sólo haya sido de 13. Del total de respuestas positivas que recibió dicha pregunta, el 70 fueron Diputados. Lo anterior podría ser señal de:

- El Congreso no se ha encargado de hacer público el debate presupuestario que se realiza a lo interno del Pleno del Congreso. Adicionalmente, la mayor parte de la discusión presupuestaria se realiza dentro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda y de la instancia de Jefes de Bloque, las cuales no cuentan con mecanismos para hacer pública la información.
- Los otros expertos encuestados consideran que la discusión que se realiza, incluso dentro de las instancias anteriores no responde a los temas importantes que deberían debatirse alrededor del presupuesto. Esto podría deberse a que no se cuenta con una instancia técnica plenamente profesionalizada y con suficiente independencia para proveer a los Diputados información y análisis del presupuesto.

La siguiente variable mejor evaluada fue la **información sobre Criterios Macroeconómicos**, quedando en antepenúltimo lugar a nivel latinoamericano, por delante de El Salvador (7) y Nicaragua (14). A pesar que no existe obligación legal para publicar dichos criterios, el Ministerio de Finanzas Públicas da a conocer su pronóstico para los próximos tres años del crecimiento económico, la inflación y el déficit fiscal, apoyado por el Banco de Guatemala. Sin embargo, no se explicitan los supuestos macroeconómicos de variables como: tipo de cambio, tasa de interés, y otras variables importantes para el desempeño de la economía nacional; tampoco se realiza un análisis de sensibilidad para conocer cómo se varía afectado el desempeño del presupuesto ante cambios abruptos en dichas variables.

## **GRÁFICA 2**



**VARIABLES DE TRANSPARENCIA MEJOR EVALUADAS EN GUATEMALA**

Porcentaje de respuestas positivas dadas por los expertos en presupuesto en Guatemala.

La tercera variable mejor evaluada fue la de **Cambios del Presupuesto**. El 31 de los encuestados considera que el Congreso de la República cuenta con suficiente participación en las modificaciones sustanciales durante la ejecución del presupuesto. A nivel Latinoamericano, Guatemala obtuvo el antepenúltimo lugar, por delante de Argentina (5) y México (27).

La evaluación positiva, con relación al resto de variables, se origina en que el Congreso participa en la aprobación del techo/límite máximo del presupuesto total, lo cual incluye principalmente endeudamiento externo o con entidades de cooperación internacional. Adicionalmente, el Congreso tiene conocimiento de las transferencias de recursos entre las dependencias del Estado. Sin embargo, el Congreso no toma parte en las siguientes decisiones:

- Reducción del monto global presupuesto.
- Transferencias de recursos entre dependencias del Estado.

Previamente el Congreso participaba activamente en dichas decisiones. Sin embargo, con la aprobación de la actual Ley Orgánica del Presupuesto se redujo su rol, ya que se complicaban y atrasaban en exceso los cambios en el presupuesto, debido a la negociación que ocurría a lo interno del Congreso.

**VARIABLES PEOR EVALUADAS**

La variable de transparencia presupuestaria con la peor calificación fue **Capacidades del Órgano de Control Externo**, con un promedio de 10 de respuestas positivas. Guatemala fue el país latinoamericano con la peor calificación, acercándose al Salvador (11) y Nicaragua con un 14, frente a Colombia que fue la mejor calificada, con 54.

De los atributos que conforman esta variable, la peor evaluada fue la que preguntaba si "la Contraloría externa es confiable". Entre las principales razones que podemos encontrar para el resultado obtenido, podemos mencionar:

- No se verifica el cumplimiento de los objetivos, los beneficios ni los beneficiarios de los programas, con lo cual el análisis suele centrarse en el cumplimiento de procedimientos financieros. La Contraloría no cuenta con los recursos para cumplir con su mandato de análisis de la calidad del gasto, ni la revisión de la ejecución afectiva de los recursos.
- Desde el año 2004, no se ha cumplido con la obligación de elegir a un nuevo Contralor. Actualmente el Subcontralor de Probidad está a cargo del Despacho, pero él no llega a cumplir con las calidades que la Constitución exige para el puesto.
- Las auditorías, aunque amplias, son selectivas. Es decir, existe discrecionalidad para determinar qué se auditará dentro de una entidad.
- La Contraloría está altamente burocratizada con respecto a la cantidad de personal encargado de auditoría (relación cercana a 1:1).

Otro problema importante que afecta el desempeño de la Contraloría General de Cuentas, es que la autoridad encargada de su supervisión, el Congreso de la República, no cuenta con procedimientos establecidos para analizar y juzgar su accionar.

La siguiente variable con menos respuestas positivas fue la **Evaluación de la Contraloría interna**, donde el promedio de respuestas positivas ascendió a 11, por delante de Nicaragua (5) y Perú (8). La razón de la evaluación tan crítica realizada a las Unidades de Auditoría interna (UAI), es que se considera que las mismas no suelen contar con los procesos y los recursos necesarios para poder realizar sus actividades con independencia. En muchos casos, no se conoce a exactitud sus acciones.

**Gráfica 3**  
**VARIABLES DE TRANSPARENCIA POR EVALUADAS EN GUATEMALA**



Porcentaje de respuestas positivas.

La tercera variable por evaluada fue **Participación Ciudadana en el Presupuesto**. El 13 de los encuestados considera que la ciudadanía no cuenta con los mecanismos para influir y conocer sobre el proceso presupuestario. Aparte de los Consejos de Desarrollo, a través del cual se asignó 2 del Presupuesto total para el año 2005, los ciudadanos no cuentan con voz ni voto para influir en la determinación del Presupuesto. Esta no es sólo una debilidad en el proceso mismo de formulación del

Presupuesto por el mismo Poder Ejecutivo, al carecer de mecanismos de validación sobre los proyectos que pretenda desarrollar; también es una debilidad del Congreso de la República al no contar con mecanismos de consulta pública que transparenten las modificaciones promovidas por los mismos Diputados, especialmente los distritales. Un elemento que también afecta la percepción de la participación de la población en el proceso presupuestario es que los proyectos no pasan por un filtro que determine la prioridad social del proyecto, de allí que muchos no respondan a las prioridades de la comunidad. Adicionalmente, no existe una efectiva descentralización de las funciones y de los recursos, como tampoco existen sistemas efectivos de control que lo permitan.

## **Análisis de las otras variables de transparencia presupuestaria**

### **Fiscalización del Presupuesto**

Las debilidades de la Contraloría General de Cuentas afectan directamente su capacidad de fiscalizar el presupuesto del Gobierno Central. Si bien se han logrado esfuerzos en la evaluación financiera del Gobierno, la fiscalización de la calidad del gasto, realizando inspecciones *in situ*, deja mucho que desear. Esta debilidad también se traslada a la fiscalización del gasto de defensa, las empresas estatales y de las entidades autónomas y descentralizadas. El problema de estas últimas, es que, además de que debe fortalecerse la fiscalización calidad en el uso de recursos, aún no se ha logrado integrar completamente a estas instituciones a los sistemas de control financiero, para facilitar la detección de actividades como el desvío de fondos.

### **Oportunidad de la Información del Presupuesto**

Esta variable obtuvo el 20 de aceptación de los expertos. Los procesos presupuestarios que recibieron la menor calificación respecto a lo oportuna que es la información fueron: fiscalización (12) y formulación (14). Respecto a la fiscalización, el principal obstáculo es que no se da a conocer la evaluación del cumplimiento de metas. Respecto a la formulación, la existencia de recursos asignados previamente por la legislación genera poca oportunidad para poder consensuar el destino de los recursos, tomando que también el presupuesto busca adecuarse a las políticas del Gobierno.

Respecto a lo oportuna que es la información que se genera durante el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, existen dos complicaciones: el Dictamen de la Comisión de Finanzas se entrega 15 días antes de finalizar el período de aprobación; además, como ya se señaló, el Congreso no hace pública la información sobre la discusión que se mantiene dentro del mismo en las distintas instancias (Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, la instancia de JAFAS de Bloque), ni el

RESULTADO DE LAS AUDIENCIAS CUANDO SE CONVOCAN A AUTORIDADES PARA JUSTIFICAR LOS PRESUPUESTOS.

### Control sobre Funcionarios Públicos

PARA ESTA VARIABLE, EL 21 DE LOS EXPERTOS CONSIDERÓ QUE EFECTIVAMENTE SÍ EXISTÍA CONTROL SOBRE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. LOS ATRIBUTOS POR EVALUADOS DENTRO DE ESTA VARIABLE FUERON: SI SE PENALIZA AL FUNCIONARIO PÚBLICO QUE HAGA MAL USO DEL PRESUPUESTO EN BENEFICIO PROPIO O DE TERCEROS (11), Y SI ES PÚBLICA LA INFORMACIÓN SOBRE LAS PRESTACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS (13).

PARA PODER DETECTAR ENRIQUECIMIENTOS NO EXPLICABLES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EXISTEN DOS PROBLEMAS PRINCIPALES:

- SE CONSIDERA QUE LA SUBCONTRALORÍA DE PROBIADA NO CUENTA CON LOS RECURSOS Y LOS PROCESOS NECESARIOS PARA REVISAR LA GRAN CANTIDAD DE DECLARACIONES QUE SE GENERAN.
- EN EL CASO DE GUATEMALA NO EXISTEN LAS FIGURAS DE ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO (QUE OBLIGA AL FUNCIONARIO A EXPLICAR SIGNOS EXTERIORES DE RIQUEZA NO JUSTIFICADOS POR SUS INGRESOS NORMALES); EL TESTAFERRATO (LA CUAL PENALIZARÍA A LA PERSONA QUE RECIBE UN SOBORNO A NOMBRE DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO); Y LA FIGURA DE "OBSTRUCCIÓN DE LA JUSTICIA" (QUE PENALIZARÍA A AQUELLOS QUE DESAPARAZCAN O DESTRUYAN DOCUMENTOS QUE PODRÍAN SERVIR PARA DETERMINAR LA CULPABILIDAD DE LOS PARTICIPANTES EN ACCIONES IRREGULARES).. LO ANTERIOR DIFICULTA DE FORMA IMPORTANTE LOS PROCESOS JUDICIALES PARA CASTIGAR ESTAS PRÁCTICAS.
- LOS MISMOS EXPERTOS SEÑALAN QUE NO SE PENALIZA A LOS FUNCIONARIOS POR HACER MAL USO DEL PRESUPUESTO EN BENEFICIO PROPIO O DE TERCEROS. LO INVOLUCRA LA NECESIDAD DE ANALIZAR LOS PROCESOS DESARROLLADOS POR EL MINISTERIO PÚBLICO, COMO DETERMINAR LOS PROCESOS MISMOS DEL ORGANISMO JUDICIAL.

A NIVEL DE INFORMACIÓN, LA PRINCIPAL DEBILIDAD PROVIENE QUE NO EXISTAN LOS SISTEMAS ADECUADOS PARA ASIGNARLES A LOS FUNCIONARIOS EL MONTE DE LAS PRESTACIONES DE LAS CUALES GOZAN. DE AÚÍ QUE, AUNQUE EXISTA CIERTO CONOCIMIENTO DE LOS SALARIOS NOMINALES DE MUCHOS FUNCIONARIOS, NO ES POSIBLE CONOCER A CABALIDAD A CUÁNTO ASCIENDEN LOS INGRESOS TOTALES QUE EL ESTADO LES OTORGA.

### Rendición de Cuentas

LAS DOS VARIABLES DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA POR EVALUADAS POR LOS EXPERTOS ENCUESTADOS SE RELACIONARON CON LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL GASTO PÚBLICO. POR OTRO LADO, CUANDO SE ANALIZA DE FORMA DESAGREGADA LOS ATRIBUTOS DE CADA UNA DE LAS VARIABLES, ES LA VARIABLE DE RENDICIÓN DE CUENTAS LA QUE CUENTA CON LOS ATRIBUTOS POR EVALUADOS, EN ESPECÍFICO:

- EL GOBIERNO PROVEE DE INDICADORES QUE PERMITAN EVALUAR ADECUADAMENTE EL IMPACTO DEL GASTO (4 DE RESPUESTAS POSITIVAS).

- El Ejecutivo Federal publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas (5 de respuestas positivas).

Por otro lado, cuando se ofrece información no financiera que describa las actividades de los programas a implementar (38 del gasto del Proyecto de Presupuesto para el año 2005 no contaba con esta información), resulta difícil realizar una evaluación de la conveniencia del programa, debido a que:

- No se cuenta con antecedentes históricos para poder juzgar las metas y el presupuesto que dichos programas han tenido con anterioridad, para determinar si están haciendo uso eficiente o no de los recursos.
- No se cuenta con información para determinar los beneficiados para este período.
- No se conocen los beneficios reales percibidos por la población en períodos anteriores.
- No existen lineamientos en cuanto a la calidad de las metas que se buscan alcanzar.

Al mismo tiempo, muchos de los indicadores de desempeño de los programas de Gobierno no están bien diseñados. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en algunos programas a desarrollar durante el año 2005:

- **Ministerio de Energía y Minas:**
  - En el Programa 11 de "exploración y explotación petrolera" se establece que la forma de medir la "supervisión de estaciones de servicios" es mediante "125 documentos".
  - En el Programa 13 de "promoción y fiscalización de las fuentes energéticas" se establece que la forma de medir el "control de calidad de cilindros de gas licuado" es mediante "1,000 documentos".
- **Ministerio de Finanzas Públicas:**
  - En el Programa 11 de "administración del patrimonio del Estado" se establece que la forma de medir la "capacitación y orientación en la administración del impuesto Único Sobre inmuebles a municipalidades" es mediante "1,023 eventos".
- **Ministerio de Agricultura y Ganadería y Alimentación:**
  - En el Programa 11 de "desarrollo productivo y comercial" se establece que la forma de medir la "distribución de fertilizante orgánico" es mediante "156,368 kilogramos".
  - En el Programa 12 de "protección y regulación del patrimonio productivo agropecuario" se establece que la forma de medir el "monitoreo de enfermedades fitozoogenéticas y fitozoosanitarias" es mediante "6,092 documentos".

Otra de las debilidades mostradas en esta variable, es la falta de información consolidada de todo el Estado de Guatemala. Esto permitiría hacer análisis agregados y desagregados de la situación de los ingresos,

gastos, de los activos y de los pasivos de las distintas instituciones del sector público.

### Asignación del Presupuesto

La variable de asignación del Presupuesto se enfoca en determinar la claridad en la asignación de recursos del Gobierno. La principal debilidad de esta variable surge en la inercia del Presupuesto: existe una elevada cantidad de recursos fiscales que ya tienen asignado previamente su destino, existiendo estimaciones que tal monto alcanza más del 60 del Presupuesto.<sup>1</sup> La principal dificultad que surge de aquí es que el Presupuesto finalmente no puede adecuarse para financiar proyectos de mayor rentabilidad social.

Otra de las debilidades mostradas en esta variable fue que en el Proyecto de Presupuesto no existe claridad sobre cómo los distintos programas se encuentran orientados a apoyar las políticas globales del Gobierno. Aunque en el Proyecto se anuncian las políticas, no se explica cómo los recursos ayudarán a lograr los objetivos que desarrolla cada política; tampoco existe claridad sobre los recursos que tales políticas y programas han tenido en el pasado, para hacer un análisis comparativo.

### Calidad de la Información y Estadística en General

Para ser un país conformado por distintas culturas, con distintas lenguas, el Proyecto de Presupuesto sólo se publica en español. Sin embargo, el mismo Proyecto de Presupuesto, al igual que la información que se genera a lo largo de todo el proceso presupuestario, no resulta "amigable" para el ciudadano común. Por otro lado, la población no conoce la oficina a la cual deben abocarse para solicitar información sobre el Presupuesto.

En cuanto al Proyecto del Presupuesto:

- No se cuenta con suficiente información que permita realizar la comparación en el cambio de políticas, metas y recursos destinados a los programas y entidades, para conocer y poder realizar una comparación adecuada de los cambios en el Presupuesto que se proponen para el próximo ejercicio fiscal.
- Existe un desglose limitado de la información, para poder comparar los cambios específicos dentro de los programas.
- No se incluye información con un mayor desglose sobre el impacto de las exenciones fiscales, la defraudación fiscal, y el nivel de recaudación actual por ingreso. De igual forma, debería generarse información sobre el beneficio que el Gobierno generará por nivel de ingreso, para conocer el impacto neto.

---

<sup>1</sup> Existen impuestos con destino específico: 17.5% de los ingresos ordinarios (Constitución Política y Ley orgánica de la SAT), 75-100% de los ingresos del Impuestos únicos sobre inmuebles; 10-50% de impuesto de circulación; 42% del impuesto al valor agregado; 100% de impuesto de salida del país; 100% impuesto a concesionarios de cable; 100% impuesto al tabaco; 15% impuesto a bebidas alcohólicas; 100% impuesto al cemento; entre otros.

- No se cumple a cabalidad con la obligación Constitucional de que el Presupuesto debe tener una estructura programática: 32.91 del Presupuesto para el año 2005 no contaba con un programa. De esta porcentaje, un 95 correspondía a Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, lo cual indica que muchas son transferencias hacia distintas entidades, como la USAC y la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, esto no impide que se cumpla con la obligación de que estas entidades presenten el programa sobre lo que harán con dichos recursos, y que dichos programas queden descritos dentro del Proyecto de Presupuesto.

### Responsabilidades de Niveles de Gobierno

Esta variable de transparencia presupuestaria apunta a la falta de división de responsabilidades entre los Gobiernos Locales y el Gobierno Central. Esto señala lo desorganizado que ha sido el proceso de descentralización, en la medida que las cargas pueden duplicarse o ejecutarse sin un orden que permita maximizar los beneficios para la población.

### Información sobre Deuda del Gobierno

No se cuenta con información pública sobre varios pasivos del Estado como la deuda con el IGSS, deuda respaldada por el Gobierno, pasivos de las clases pasivas y civiles del Estado, etc.

## RECOMENDACIONES

El análisis anterior apunta a la necesidad de implementar una serie de recomendaciones para mejorar el desempeño presupuestario del Gobierno. En general, podríamos resumir las recomendaciones en las siguientes dos:

- **Longitudinalmente:** Deben fortalecerse las capacidades de control y fiscalización de los recursos públicos. Esto involucra introducir o reformar procesos e incentivos en instituciones como la Contraloría General de Cuentas, las Unidades de Auditoría interna y el Congreso de la República.
- **Transversalmente:** Debe garantizarse que el proceso presupuestario gira alrededor de la calidad del gasto público en todas sus etapas: formulación; discusión y aprobación; ejecución y control; y fiscalización. Esto requiere del diseño de procesos que, unido a los incentivos adecuados, determinen la eficiencia y eficacia del gasto público, y luego lo hagan público. Es prioritario al adecuar el proceso presupuestario para que funcione con base en objetivos cuantificables, evaluables y con responsables de su implementación. Adicionalmente, se requiere reformar la institucionalidad del servicio civil para profesionalizar al Estado de Guatemala.

### Capacidades del Órgano de Control Externo

- Debe cumplirse con la obligación de elegir al Contralor General de la Nación. Lo importante a tener en cuenta es desarrollar el proceso con suficiente tiempo y transparencia para asegurar una buena elección que permita iniciar el fortalecimiento de la institucionalidad de la Contraloría. Para mejorar el proceso de elección del Contralor General, se propone seguir las recomendaciones emanadas del documento "Rindiendo cuentas, el proceso de elección Contralor General de Cuentas de la Nación" realizado por Coalición por la Transparencia. Este documento recoge las experiencias, obstáculos y recomendaciones producto de la última elección realizada, y permitiría exigir candidatos con planes de trabajo lo cual facilitaría evaluar la conveniencia de los candidatos, y de su futuro desempeño, con base en objetivos, específicamente aquellos relacionados con mejorar los procesos, el mejoramiento de los sistemas en las áreas de riesgo, etc.
- Establecer en la Ley Orgánica del Legislativo quienes son los responsables y cuáles son los procedimientos a seguir para analizar los informes entregados por la Contraloría General de Cuentas al Congreso de la República. De especial importancia es que los Diputados responsables deban presentar un informe que incluya una evaluación sobre el informe en términos: financieros, cumplimiento



de metas, beneficios y beneficiarios; y probidad. Para lograr que esta normativa se aplique, deben establecerse los incentivos adecuados, especialmente para garantizar que las resoluciones sean públicas y cuenten con un plazo de entrega.

- La Contraloría General de Cuentas debe hacer público su Plan Operativo Anual junto con su Presupuesto, desarrollando al mayor detalle las metas y actividades que plantea desarrollar. Para facilitar que la Contraloría cuente con un monto mínimo de recursos para fiscalizar el gasto público de forma eficiente, la Contraloría debería establecer su Plan Operativo Anual y su Presupuesto priorizando la evaluación de los programas de las entidades con mayor asignación presupuestaria, especialmente aquellos programas que se hayan detectado donde existe un mayor riesgo. Dicha evaluación deberá incluir el análisis financiero, de procesos y de cumplimiento de los objetivos trazados. Para establecer el Presupuesto, se recomienda que al mismo se determine con base en estándares internacionales.
- Para mejorar la capacidad de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, y en general, para mejorar el funcionamiento del Estado de Guatemala, se recomienda generar una reforma que permita mejorar el recurso humano de sus instituciones, mediante una reforma al servicio civil. Esto debería orientarse a mejorar los cuadros técnicos del Estado, basando su funcionamiento en méritos igualmente, debe evaluarse la relación óptima del personal técnico y personal administrativo de la Contraloría General de Cuentas. Esto permitiría optimizar el uso de los recursos financieros.
- Se recomienda que el Congreso reforme la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Se propone establecer la obligación legal de dar a conocer públicamente el resultado de las auditorías y las contra-revisiones generadas por la Contraloría General de Cuentas. Como mínimo, dicha información debe estar disponible en internet (en formato de fácil acceso) y la Biblioteca del Congreso. También debería existir la obligación legal de que la Contraloría General de Cuentas verifique que los programas de gran envergadura hayan superado satisfactoriamente los hallazgos encontrados en ocasiones anteriores.

## **Evaluación de la Contraloría interna**

- Debe existir la obligatoriedad de que las Unidades de Auditoría interna (UDAi) analicen en profundidad la situación financieras, las metas, beneficiario, beneficios y probidad de los programas con mayor asignación presupuestaria de sus dependencias. Esto involucra que la UDAi debe presentar su plan operativo orientado hacia dicho fin y su presupuesto también orientado hacia dicho fin,

utilizando como base estándares internacionales para determinar el monto de los recursos necesarios.

- Deben hacerse públicos los informes de las auditorías realizadas por las UDAI. Como mínimo, dicha información debe estar disponible en internet (en formato de fácil acceso) y la biblioteca del Congreso. Además, deben darse a conocer los procesos implementados para solucionar los hallazgos, o la falta de acciones por solucionarlos.
- Ante diferencias en los Hallazgos encontrados en las auditorías realizadas por las UDAI y la CGC, deben establecerse mecanismos para que la Comisión de Probidad del Congreso pueda evaluar el desempeño de ambas y promover el inicio de los trámites de denuncia ante el ministerio público, ante anomalías. Para ello, se recomienda que la Comisión de Probidad le sea asignada la potestad de contratar una firma de auditoría independiente para determinar el origen de las diferencias y que, a partir del informe, la Comisión de seguimiento que sea pertinente. También es importante que las acciones realizadas se den a conocer a la opinión pública, porque de acuerdo a la encuesta realizada a los expertos en el tema presupuestario para Guatemala, tan sólo 14 de los encuestados consideraba que sí conocía los resultados generados por la Comisión de Probidad del Congreso.

## **Participación Ciudadana en el Presupuesto**

- Las distintas dependencias del Estado deben trabajar en mejorar su labor de comunicación a lo largo de todas las etapas del proceso presupuestario. Actualmente el Ministerio de Finanzas Públicas cuenta con un departamento orientado hacia ese objetivo; sin embargo, al que distintas instituciones del Estado cuentan con ingresos privados y no se consolidan todas las finanzas del Estado, hace que, por el momento, sea necesario que el resto de entidades sean más activas en promover la transparencia sobre sus propias finanzas y el uso de recursos. El Ministerio de Finanzas podría encargarse de establecer los lineamientos sobre cómo debe de realizarse dicha labor. Se recomienda que, en principio, existan dos niveles de información: expertos y población en general. Para los expertos, el trato sería mucho más personalizado y se aprovecharía de la actual infraestructura tecnológica que el Ministerio ya ha desarrollado en internet, como también de las reuniones que realiza. Respecto a la población en general, se recomienda mantener la labor informativa con los medios de comunicación.
- Unido a la recomendación anterior, y para promover la participación de la ciudadanía en conocer, analizar y proponer cambios en el presupuesto, se recomienda la generación de una

versión amigable del proyecto de presupuesto, disponible físicamente (en las Bibliotecas del país) y en internet. Se considera que la misma debe estar disponible en español y amparar a publicarse en las distintas lenguas de los pueblos indígenas. En la medida que se generen mecanismos de medición de variables no financieras relacionadas con el presupuesto para programas individuales, (por ejemplo: número de beneficiarios, número de personas empleadas en un programa, etc.) A través de esta versión, debe hacerse pública información relevante, unida a análisis del desempeño en el uso del presupuesto. Esta recomendación también se propone para un resumen de la información presentada en los informes cuatrimestrales y el informe de ejecución presupuestaria.

- Deben establecerse los procesos para posibilitar las alianzas entre el sector público y la ciudadanía para la realización de auditoría social, especialmente en el análisis del impacto y la calidad del gasto público. La Ley Orgánica de la Contraloría podría servir como marco general para la realización de este proyecto.
- Para realizar una mejor evaluación del Proyecto de Presupuesto, debe incluirse información sobre las metas trazadas, metas logradas y los recursos financieros que en el pasado han alcanzado los programas que se detallan en el presupuesto, idealmente desde que inició el programa. Esto permitiría conocer la eficiencia pasada y esperada para el próximo ejercicio fiscal.
- El Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República deben promover la realización de audiencias públicas para discutir programas de gran envergadura. Aunque dichas audiencias no sean vinculantes ni buscan la validación dentro de la población, sí deben buscar informar detalladamente a la población sobre las características de los proyectos.

## **Fiscalización del Presupuesto**

- Para lograr una efectiva fiscalización del Presupuesto del Estado, la Contraloría, el Congreso y los ciudadanos no sólo debemos enfocarnos en la fiscalización del Gobierno Central, sino de todas las dependencias del mismo, incluyendo las entidades autónomas y descentralizadas. Debido a lo limitado de los recursos, se debe establecer un mecanismo de selección de la muestra, priorizando aquellas entidades y programas con mayores riesgos de uso inadecuado del Presupuesto.
- El Ministerio de Finanzas Públicas debe contar con la potestad y la capacidad legal y técnica para consolidar las finanzas del Estado de Guatemala.

- Como una pregunta adicional para el caso de Guatemala, se preguntó a los expertos si consideraba importante que el Congreso de la República fiscalice la ejecución del Presupuesto de la Nación. El 92 de los encuestados se mostró de acuerdo con esta aseveración. Por ello, se considera esencial normar las características de las memorias de labores que los Ministros deben presentar anualmente al Congreso, estableciendo la obligatoriedad de incluir los objetivos, las metas, los logros y las actividades realizadas. Luego normar el procedimiento para que las Comisiones del Congreso fiscalicen la labor de los Ministros con base en objetivos. Dicho requisito también debería extenderse hacia los Fondos Sociales.

## Oportunidad de la información

- Se sugiere establecer un plazo máximo para que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda entregue el Dictamen del Proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado. Se propone que dicho plazo no supere el 1 de noviembre. De esta manera, el Pleno contará con un mes para discutir el Presupuesto; adicionalmente, la ciudadanía podrá conocer con más tiempo el Dictamen.

## Control sobre Funcionarios

- Es de vital importancia aprobar una reforma al código penal para establecer nuevas figuras legales para penalizar el uso inadecuado del presupuesto:
  - Enriquecimiento ilícito: esta figura partiría de analizar el nivel de vida de los funcionarios, establecer una renta presunta y luego determinar si los recursos que legalmente reporta son suficientes para mantener dicho nivel de vida. De esta manera se facilita la labor de establecer actos de corrupción.
  - Soborno transnacional: esta figura es de especial importancia de cara a una mayor apertura comercial, para evitar el pago de sobornos por parte de empresas de alcance internacional.
  - Testaferrato: figura que penalizaría cuando un tercero se involucra en un acto de corrupción, el cual recibiría el dinero en lugar del funcionario público.
  - Obstrucción de la justicia: esta figura impondría penas importantes para aquellos que desaparezcan o destruyan documentos que podrían servir para determinar la culpabilidad de los participantes en acciones irregulares.
- Debe hacerse pública la información sobre salarios y prestaciones laborales de los funcionarios públicos. Que involucre adecuar los sistemas financieros para mostrar esta información y dar a conocer los objetivos del puesto y los resultados alcanzados.
- Debe realizarse una evaluación de los procesos del Ministerio Público y del Organismo Judicial para detectar si existen procesos críticos que dificultan enjuiciar a funcionarios públicos.
- Se recomienda establecer la obligación de hacer público los resultados de los informes de probidad. Lo anterior, asegurándose con los requisitos de confidencialidad de la información que garantiza la legislación guatemalteca.

## **Rendición de Cuentas**

- **Fortalecer y profundizar el cambio actual que SEGEPLAN y la DTP están impulsando para establecer un Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación basado en resultados. De especial importancia es fortalecer las metas y los indicadores de las metas de cumplimiento de los objetivos, para que los mismos permitan su evaluación adecuada por parte de la población en los siguientes aspectos:**
  - **Beneficiarios.**
  - **Necesidad a satisfacer.**
  - **Producto/servicio esperado.**
  - **Cantidad.**
  - **Calidad esperada.**
  - **Tiempo de entrega.**
- **Tras generar las variables para evaluar la calidad del gasto (que se desarrolla más adelante), debe hacerse un seguimiento del avance en la consecución de las metas. Dicha información debe hacerse pública, tanto a través de internet, como de información a través de los informes cuatrimestrales.**
- **Aprovechando la información generada en SIAF y la recomendación que su uso sea extendido a todo el Estado de Guatemala, el Ministerio de Finanzas Públicas debe generar informes sobre la situación financiera consolidada del Estado de Guatemala, tanto a nivel de ingresos y gastos, como la su situación de sus activos y pasivos.**

## **Asignación del Presupuesto**

- **Resulta imprescindible flexibilizar el Presupuesto, de manera que el porcentaje de recursos que cuentan con destino previamente establecido sea bajo. En la medida que un elevado porcentaje se encuentra previamente asignado por motivos legales (como las asignaciones establecidas en la Constitución; la deuda pública, etc.) o por razones prácticas (la planilla de Gobierno), resulta complicado intentar manejar el Presupuesto con base en resultados.**
- **Presentar la focalización del gasto público según el nivel socioeconómico de los beneficiarios.**
- **Hacer explícitos el monto de los impuestos que tienen destino específico, desglosarlo por impuesto y por entidad y programa beneficiado.**

## **Cuidad de la Información y Estadísticas**

- El Proyecto de Presupuesto debe contar con suficiente información para conocer y poder realizar una comparación adecuada de los cambios en el Presupuesto que se proponen para el próximo ejercicio fiscal. Esto incluye el cambio de políticas, metas y recursos destinados a los programas y entidades. Al mismo tiempo, se considera conveniente que los proyectos de Presupuesto incluyan información sobre los estados financieros del Gobierno Central y del Estado de Guatemala.
- debe ponerse a disposición del público un mayor desglose de la información del Proyecto de Presupuesto, para que conozca con un mayor detalle el destino futuro de los recursos. Para lograrlo, se propone que el Proyecto de Presupuesto pueda ser consultado utilizando la herramienta SIAF-SAG, para generar los reportes que le interesan a la ciudadanía.
- Se recomienda generar y publicar información con un mayor desglose sobre el gasto tributario, y el nivel de recaudación por nivel socioeconómico.

## **Responsabilidades a Niveles de Gobierno**

- Se debe re-establecer el principio legal de "publicidad" como principio presupuestario para todo el sector público, de especial aplicación para las Municipalidades y las entidades descentralizadas y autónomas. Esta obligación pueda conseguirse a través de cambios en la legislación y la opinión de la Corte de Constitucionalidad que avalen que la publicidad en materia presupuestaria no afecta la autonomía de dichas entidades.
- Apoyar los procesos de transparentar la labor presupuestaria de las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo la obligación de utilizar herramientas como SIAF y GUATQCOMPRAS, al igual que evaluar los actuales procesos que dichos sistemas emplean para mejorar su funcionamiento. Como referencia de cierta efectividad que ha logrado GUATQCOMPRAS, el 30 de los encuestados consideró que sí ha permitido una mayor transparencia en las compras y contrataciones del Gobierno. Respecto al SIAF, el 40 de los expertos consideró que ha sido un factor importante para promover la transparencia en el uso de recursos públicos.
- Debe favorecerse una mayor descentralización, acompañada de un sistema efectivo de control del gasto público. con esto se pretende que no se dupliquen las funciones entre los distintos niveles de gobierno.

## **información sobre Deuda del Gobierno**

- El Ministerio de Finanzas Públicas debe mantener control y hacer pública la información sobre los distintos pasivos del Estado: deuda con el IGSS, deuda respaldada por el Gobierno, pasivos de las clases pasivas y civiles del Estado, etc.
- El Ministerio de Finanzas Públicas debe dar a conocer las condiciones bajo las cuales se colocaron los préstamos, poniendo los principales detalles de los mismos a través de su página de internet.
- En los informes cuatrimestrales deben incluirse análisis que expliquen la evolución del endeudamiento del Gobierno, especialmente si han habido cambios tras la aprobación del Presupuesto.
- Establecer la obligación legal para que todas las entidades que reciben transferencias a partir de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, presenten los programas que desarrollarán con dichos recursos, y que dicha información se traslade al Proyecto de Presupuesto del Estado, para cumplir con la obligación constitucional de que el Presupuesto tenga una estructura programática.

## **Cambios del Presupuesto**

- Una mayor participación del Congreso en la aprobación de cambios al Presupuesto durante la ejecución podría dificultar el accionar del Gobierno. Debe subrayarse que el principal objetivo a buscar en la ejecución presupuestaria no es apagar el presupuesto aprobado, sino el cumplimiento de resultados beneficiosos para la población. De allí que la recomendación para esta variable es que exista la obligación del Ministerio de Finanzas Públicas de informar sobre los resultados que se esperan cumplir con dichas transferencias: el cambio en los beneficiarios; el cambio en los beneficios y objetivos que se desean obtener. Lo importante es que los Congresistas y la población en general tengan acceso a la información de la situación originalmente planteada en el Presupuesto y la nueva situación deseada, para que la meta pueda ser adecuadamente evaluada y fiscalizada.
- En el documento de Ejecución Presupuestaria anual presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas, debe incluirse una explicación sobre la diferencia entre los niveles de gasto aprobados y los resultados finalmente ejecutados; también respecto a los objetivos y metas propuestos y los efectivamente alcanzados.



## información sobre Criterios Macroeconómicos

- Debe explicitarse cómo distintos escenarios en las variables macroeconómicas afectan los alcances del Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado. El objetivo principal es facilitar, a los ciudadanos, la elaboración de escenarios que permitan conocer cómo el presupuesto pueda verse afectado ante cambios repentinos en el ambiente nacional e internacional. También debe darse a conocer los rubros específicos que se ven afectados por modificaciones en las variables macroeconómicas.
- El Ministerio de Finanzas Públicas debería publicar las actualizaciones que, a lo largo del año hace de las variables macroeconómicas y fiscales, las estimaciones del cierre fiscal, y cómo ello afectará el financiamiento de programas.
- Se propone que el Banco de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas pongan a disposición del público la metodología empleada para obtener los pronósticos de las variables macroeconómicas empleadas para la elaboración del Presupuesto.
- Establecer en la Ley Orgánica del Presupuesto la obligación de incluir en el Proyecto de Presupuesto las proyecciones de las variables macroeconómicas empleadas para el mismo: crecimiento económico, inflación, tipo de cambio, tasas de interés, déficit fiscal, déficit cuasi-fiscal y otras variables que se consideren importantes y de las que dependan su cumplimiento.

## Atribuciones y Participación del Legislativo

- Como una pregunta adicional para Guatemala, se cuestionó a los expertos si consideraban que los Diputados cuentan con el suficiente apoyo técnico para discutir el Presupuesto, ante lo cual, sólo el 21 se mostró de acuerdo. Por ello, para aprovechar de mejor manera los recursos técnicos del Congreso, se sugiere fortalecer, profesionalizar y darle mayor autonomía a la Unidad de Análisis Presupuestario (UAP), actualmente adscrita a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Para ello, debería establecerse su normativa y dotarla de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para desempeñar su labor de apoyo técnico tanto a la Comisión de Finanzas, como a los demás Diputados del Congreso. Dicha labor debe abarcar las distintas etapas del proceso presupuestario: formulación, discusión y aprobación, ejecución y control, y fiscalización. Además, se recomienda elevar el perfil de la UAP a lo interno y externo del Congreso.
- Se sugiere hacer obligatorio y establecer el procedimiento para hacer de conocimiento público la agenda y las conclusiones de las

audiencias públicas realizadas por el Congreso y las reuniones de trabajo de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Esta normativa también deberá aplicarse para las reuniones de la instancia de JAFAS de Bloque y el Pleno del Congreso. Como mínimo, dicha información debe estar disponible en internet (en formato de fácil acceso) y la Biblioteca del Congreso.

- Normar los procedimientos a seguir por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para la realización de audiencias públicas con motivo del Presupuesto. El objetivo de esto sería generar una mayor claridad para los diputados, los funcionarios públicos y la ciudadanía de cómo se realizarán dichas audiencias y qué derechos y obligaciones tiene cada uno de los involucrados.
- Se recomienda que se norme, en materia de gastos secretos, especialmente aquellos vinculados con seguridad nacional e inteligencia militar, la fiscalización por parte de una Comisión especial del Congreso,

## ANEXO

**Tabla 3**  
**VARIABLES Y atributos de transparencia presupuestaria**

VARIABLES Y ATRIBUTOS		Porcentaje de respuestas
<b>1</b>	<b>CAPACIDADES DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO</b>	<b>10%</b>
	La <b>Contraloría General de la Nación</b> verifica que el ejecutivo cumpla con las <b>metas físicas</b> de los programas del presupuesto.	6%
	La contraloría externa es <b>confiable</b> .	10%
	Las <b>recomendaciones de la Contraloría General de la Nación</b> han <b>contribuido</b> a combatir la corrupción.	10%
	La contraloría externa tiene la <b>capacidad para fiscalizar el gasto nacional</b> .	14%
<b>2</b>	<b>EVALUACIÓN DE LA CONTRALORÍA INTERNA</b>	<b>11%</b>
	Las <b>Unidades de Auditoría Interna (UDAI)</b> son <b>confiables</b> .	11%
<b>3</b>	<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PRESUPUESTO</b>	<b>13%</b>
	En caso de que hubiera <b>cambios sustantivos en el presupuesto</b> aprobado durante su ejercicio, el poder ejecutivo <b>informa sobre estos cambios a la opinión pública</b> , particularmente los recortes o aumentos por área.	9%
	Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el <b>impacto de su gasto</b>	9%
	Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la <b>aprobación</b> del presupuesto.	13%
	Existen <b>mecanismos</b> que permiten <b>incorporar</b> la <b>opinión</b> de la población en general en la <b>formulación</b> del presupuesto.	14%
	Existen mecanismos que permiten <b>incorporar</b> la <b>opinión</b> de la población <b>en el presupuesto</b> .	22%
<b>4</b>	<b>FISCALIZACIÓN DEL PRESUPUESTO</b>	<b>20%</b>
	El <b>gasto</b> nacional para <b>defensa</b> se fiscaliza.	12%
	Los recursos ejercidos por las <b>empresas públicas nacionales</b> como <b>GUATEL</b> o <b>INDE</b> son <b>fiscalizados</b> .	22%
	La contratación de deuda externa se fiscaliza.	27%
	Los recursos ejercidos por <b>todos los demás organismos descentralizados y/o autónomos</b> como el IGSS, la USAC, etcétera <b>son fiscalizados</b> .	27%
<b>5</b>	<b>OPORTUNIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL PRESUPUESTO</b>	<b>20%</b>
	¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante la fiscalización	12%
	¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante la formulación	14%
	¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante la ejecución	18%
	¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante la aprobación	34%
<b>6</b>	<b>CONTROL SOBRE FUNCIONARIOS NACIONALES</b>	<b>21%</b>
	Se <b>penaliza</b> al funcionario que hace <b>mal uso del presupuesto</b> en beneficio propio o de terceros.	11%
	La <b>información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as)</b> tales como bonos, seguro médico, uso de autos, gastos personales, etcétera, <b>es pública</b>	13%
	<b>Se pueden detectar enriquecimientos no explicables</b> a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as).	21%
	Se pueden <b>conocer con exactitud los salarios</b> de los funcionarios(as) públicos de la administración central	29%
	En caso de una <b>irregularidad</b> en el ejercicio del presupuesto <b>se puede establecer</b> quiénes son los(as) <b>culpables</b> .	30%
<b>7</b>	<b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	<b>22%</b>
	El gobierno provee de <b>indicadores</b> que permitan evaluar adecuadamente el <b>impacto del gasto</b> .	4%

	El ejecutivo <b>publica periódicamente la información</b> necesaria para <b>evaluar el avance</b> en el cumplimiento de las <b>metas de sus programas</b>	5%
	Los <b>reportes</b> del ejercicio del presupuesto incluyen <b>información exhaustiva</b> sobre el gasto de cualquier tipo de <b>empresa pública nacional u organismo descentralizado y/o autónomo</b>	9%
	Los documentos del presupuesto presentan claramente <b>las principales iniciativas de políticas</b> que se financian por medio del presupuesto.	23%
	Indíquenos si los reportes de avance de programas de los resultados parciales del ejercicio del presupuesto son comparables con el presupuesto aprobado	24%
	Los <b>precios de compra</b> que paga el poder ejecutivo <b>se hacen públicos</b> en las compras ó gastos de más de Q.900,000.00.	33%
	Indíquenos si los reportes de ingresos y egresos de los resultados parciales del ejercicio del presupuesto son comparables con el presupuesto aprobado	55%
<b>8</b>	<b>ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO</b>	<b>25%</b>
	Los <b>presupuestos anuales</b> se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el <b>Plan Nacional de Gobierno</b> .	13%
	La <b>asignación del presupuesto</b> es básicamente <b>inercial</b> , esto es, se basa en las asignaciones pasadas.	15%
	Los <b>recursos ejecutados</b> se apegan a los niveles de <b>gasto aprobados</b> por la legislatura.	32%
	La <b>mayoría de los recursos</b> que el ejecutivo <b>asigna a las Municipalidades</b> se asignan según <b>criterios públicos</b> .	39%
<b>9</b>	<b>CALIDAD DE LA INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA EN GENERAL</b>	<b>27%</b>
	La <b>información presupuestal</b> se presenta con <b>desagregaciones</b> que permiten un análisis detallado.	22%
	En general las instituciones que <b>generan estadísticas</b> nacionales producen <b>datos verídicos</b> .	25%
	El presupuesto provee un <b>panorama completo</b> de las finanzas del gobierno nacional.	26%
	La información presupuestal se presenta con <b>agregaciones</b> ó resúmenes que permiten análisis integral	33%
<b>10</b>	<b>RESPONSABILIDAD DE NIVELES DE GOBIERNO</b>	<b>30%</b>
	Existe un claro entendimiento de la <b>división de las responsabilidades</b> presupuestarias <b>entre el gobierno nacional y las Municipalidades</b> .	30%
<b>11</b>	<b>INFORMACIÓN SOBRE DEUDA DEL GOBIERNO</b>	<b>31%</b>
	<b>Toda obligación futura</b> del gobierno como pasivos laborales, inversión financiada o rescates de sectores económicos <b>se contabiliza como deuda pública</b> .	20%
	<b>Cualquier obligación</b> futura o pasivo del Gobierno nacional <b>se hacen públicos</b> .	30%
	El destino de la deuda contraída	32%
	La duración de la deuda o los plazos de pago	43%
<b>12</b>	<b>CAMBIOS DEL PRESUPUESTO</b>	<b>31%</b>
	En caso de que se hagan <b>modificaciones sustanciales al presupuesto</b> aprobado durante el ejercicio, ¿En qué medida <b>participa el Congreso</b> en estos cambios?	31%
<b>13</b>	<b>INFORMACIÓN SOBRE CRITERIOS MACROECONÓMICOS</b>	<b>38%</b>
	Las <b>proyecciones</b> de los ingresos en el presupuesto son <b>confiables</b> .	33%
	El ejecutivo <b>publica los supuestos macroeconómicos</b> que utiliza cuando elabora un <b>nuevo presupuesto</b> .	42%
<b>14</b>	<b>ATRIBUCIONES Y PARTICIPACIÓN DEL LEGISLATIVO</b>	<b>52%</b>
	Existe un <b>debate</b> significativo en la legislatura <b>sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo</b> .	13%
	Son <b>suficientes los tres meses</b> que se otorgan legalmente <b>para el análisis y la discusión</b> del presupuesto.	63%
	El poder <b>legislativo tiene suficientes atribuciones</b> para <b>modificar</b> el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo.	80%