



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, y el planteamiento de soluciones concretas, congruentes con la realidad guatemalteca.

Los responsables directos de la elaboración del Índice en Guatemala son Jorge Lavarreda y Lisardo Bolaños, investigadores del CIEN, con el apoyo de Jaime Díaz, Fabiola Rodríguez, Walter Menchú, y Rolando Gálvez.

También se ha contado con el apoyo de otras personas, específicamente en relación con el Presupuesto: éstas son Hugo Maul Figueroa, Comisionado Presidencial por la Transparencia y Contra la Corrupción; Edwin Martínez, Subdirector de la Dirección Técnica del Presupuesto, del Ministerio de Finanzas Públicas; Fredy Gómez, Director de la Dirección de Políticas Económicas y Sociales, de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; y Rafael Menchú y Margarita Chen, asesores de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso.

La realización de esta publicación fue posible gracias al apoyo proporcionado por la oficina de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, a través de su Programa de Transparencia y Anti-corrupción, de acuerdo con los términos del Contrato No DFD-1-03-03-00139-00. Las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y las mismas no necesariamente reflejan las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

La información completa del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, incluyendo también la que sirvió para su elaboración, está disponible en el Website del CIEN: www.cien.org.gt

Índice

SIGLAS EMPLEADAS	4
INTRODUCCIÓN	5
La transparencia como un medio	5
El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007	6
EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN GUATEMALA	9
Avances y retos	11
METODOLOGÍA	17
Encuesta de percepciones	17
Guía de análisis presupuestario.....	19
Guías de vinculación.....	20
Reuniones con expertos	20
ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN GUATEMALA	21
Resultados generales del Índice de Transparencia 2007.....	21
Variables mejor calificadas.....	24
Variables peor calificadas.....	29
Análisis del resto de variables.....	35
RECOMENDACIONES	47
Evaluación de la Contraloría Interna	47
Capacidades del Órgano de Control Externo.....	47
Participación Ciudadana en el Presupuesto	48
Oportunidad de la Información.....	49
Fiscalización del Presupuesto	49
Asignación del Presupuesto	50
Rendición de Cuentas	50
Cambios en el Presupuesto	51
Control sobre Funcionarios.....	51
Información sobre Deuda del Gobierno.....	52
Calidad de la Información y Estadísticas.....	52
Información sobre Criterios Macroeconómicos.....	52
Responsabilidades a Niveles del Gobierno.....	53
Atribuciones y Participación del Legislativo	53
ANEXO I	55
ANEXO II	57
ANEXO III.....	61
ANEXO IV.....	63
ANEXO V	65

SIGLAS EMPLEADAS

BANGUAT	Banco de Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas
CIEN	Centro de Investigación Económicas Nacionales
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural
CODEDES	Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural
COREDES	Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
ILTP 2005	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria del año 2005
ILTP 2007	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria del año 2007
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
SAG	Sistema de Auditoría Gubernamental
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
UDAF	Unidad de Administración Financiera
UDAI	Unidad de Auditoría Interna

INTRODUCCIÓN

La transparencia como un medio

Promover la transparencia de las acciones del Gobierno no es un objetivo, sino un medio. Debido a lo costosa, complicada y lenta que puede resultar la implementación de los mecanismos para transparentar al sector público, deben tenerse claros los objetivos que se pretende alcanzar. En este sentido, los objetivos suelen ser aumentar la eficiencia y la eficacia de dicho sector, y reducir la corrupción en el mismo. Por un lado, se espera que los funcionarios públicos no incurran en tales actos, debido a que sus acciones están siendo vigiladas y evaluadas por los ciudadanos. Por otro, garantizando el acceso a la información, se espera que la población influya de una manera más determinante en el quehacer público.

Estos objetivos son muy importantes para fortalecer la institucionalidad del Estado, especialmente en los países latinoamericanos, donde su legitimidad está constantemente en duda. La corrupción ha influido en el desgaste y erosión de los recientes procesos democráticos de dichos países, distorsionando en general su desarrollo político, social y económico. Aprovechándose de la posibilidad de obtener beneficios, tanto los funcionarios como las personas o empresas que actúan corruptamente desvirtúan las instituciones diseñadas para coordinar nuestras sociedades.

En cuanto a la participación ciudadana, la misma responde ante la incapacidad de mantener canales de comunicación adecuados para que las políticas públicas se adapten a las necesidades reales de la población. La ilegitimidad de los Gobiernos latinoamericanos es efecto de que muchos se enriquecen gracias al Estado y al mismo tiempo pone en evidencia la incapacidad para llegar a las necesidades de la población, pues muchas veces los proyectos se orientan a necesidades de escasa prioridad en las comunidades, o donde, debido a la falta de involucramiento de la comunidad, no se logra la autosostenibilidad de los proyectos.

Por eso resulta imprescindible que los ciudadanos dispongan de información oportuna y de calidad sobre las decisiones tomadas por sus autoridades. Dada su escala y la repercusión de su impacto, el Presupuesto del Gobierno Central, que representa los recursos destinados a la implementación de las políticas públicas, requiere que se le preste una atención especial, a fin de garantizar que dichos recursos sean usados adecuadamente. Para lograrlo, la transparencia presupuestaria debe proveernos información sobre las finanzas del Gobierno, en las cuales deben estar muy claros la situación global de sus ingresos y egresos, la situación de los activos y pasivos, y lo mismo sus riesgos y perspectivas. También debe permitirnos conocer las decisiones gubernamentales y administrativas que afectan los planes que se piensa implementar.

En resumen, la transparencia presupuestaria debería permitirnos responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes se beneficiarán? ¿Qué beneficios concretos obtendrán? ¿Cómo se implementará? ¿Qué beneficios se han logrado otros años con el mismo programa? ¿Cuáles son los mecanismos que permiten solucionar los problemas detectados? ¿Cuáles son los mecanismos que permiten que la población colabore, para mejorar la planificación, la implementación y la fiscalización del proyecto?

La transparencia presupuestaria debería permitir al ciudadano hacer propias las decisiones del Gobierno, mediante un juicio informado sobre los distintos programas y su impacto. Ante esta realidad, el CIEN se involucró en la iniciativa regional del Índice Latinoamericano de

Transparencia Presupuestaria, utilizando una serie de metodologías desarrolladas internacionalmente, para profundizar en el diagnóstico y en la formulación de recomendaciones sobre la transparencia presupuestaria en Guatemala.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007

Apoyando las acciones de la sociedad civil en la medición y fortalecimiento de la transparencia, en los diversos ámbitos de acción de los Gobiernos, ocho organizaciones de cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) desarrollaron el año 2001 la primera edición del Índice de Transparencia Presupuestaria en América Latina (ILTP). El objetivo general del proyecto fue contar con información que permitiera evaluar cuán transparentes eran las prácticas presupuestarias en los países objeto de estudio. Para lograrlo, se diseñó el trabajo en dos partes: por un lado, una encuesta de percepciones, a la que contestaron un grupo de expertos de los países integrados en el proyecto. Por otro, una guía de análisis del marco legal que regula el proceso presupuestario, a la que respondió un experto en materia legal y gasto público.

En el 2003 se repitió la experiencia, incluyendo a diez países. Tal ampliación permitió sumar nuevos esfuerzos y contar con más posibilidades de comparación entre ellos. También se mejoró la metodología utilizada en el estudio. De esta manera, los resultados obtenidos a través del cuestionario de percepciones podrían ser explicados a partir no sólo del marco legal que regía las finanzas públicas, sino también de las prácticas presupuestarias.

El año 2005 participó Guatemala por primera vez, con otros siete países y quedó en el sexto lugar, por delante de Nicaragua y El Salvador.

En el 2007 el ILTP se ha elaborado por cuarta vez, y es ésta la segunda en que participa Guatemala. Además, participan también organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de diez países latinoamericanos, como Poder Ciudadano, de Argentina; Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), de Bolivia; Corporación del Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (CORFAS), de Colombia; la Universidad de Costa Rica, Estado de la Nación y la Fundación Arias, de Costa Rica; Centro Latinoamericano para el Desarrollo y Organización Movimiento Ciudadano por la Democracia, de Ecuador; Fundar, Centro de Análisis e Investigación, de México; Centro de Información y Servicios de Asesoría en Salud (CISAS), de Nicaragua; Universidad del Pacífico y Ciudadanos al Día de Perú, Perú; y Transparencia, de Venezuela. La coordinación regional de los esfuerzos de todos estuvieron a cargo de Fundar, México.

El contenido del documento es el siguiente: en la primera parte se presentan el proceso presupuestario y las recientes mejoras obtenidas respecto a la transparencia; después se analiza la metodología utilizada en el estudio. En la segunda se presenta el análisis del diagnóstico de las variables de transparencia presupuestaria, enfatizando los resultados de las variables de transparencia mejor y peor calificadas mediante la encuesta. En la tercera se formulan las recomendaciones aplicables a Guatemala, con las cuales esperamos que se pueda profundizar más en la transparencia presupuestaria de nuestro país.

Resaltan varios elementos importantes del ILTP. Este Índice no sólo refleja la percepción de transparencia de un grupo de expertos y usuarios del Presupuesto del Gobierno Central. El mismo viene apoyado en tres pilares que permiten analizar la situación del país. El primero, es un análisis

de la legislación guatemalteca que existe en materia de transparencia presupuestaria. El segundo, es un análisis de las prácticas presupuestarias que efectivamente se llevan a cabo. Los instrumentos anteriores se analizan mediante la Guía Formal-Práctica, (disponible en la página del CIEN). El tercer instrumento fue la realización de presentaciones y entrevistas con expertos en el tema presupuestario, del Congreso de la República, el Gobierno Central y la sociedad civil. Eso permitió comprender las percepciones y plantear recomendaciones congruentes con a realidad del país.

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN GUATEMALA

Los presupuestos públicos son “la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales”¹.

Para evaluar la transparencia presupuestaria en cada país, es imprescindible conocer la forma como se desarrolla el proceso de presupuestación, lo mismo que las reglas y procedimientos que lo conforman. Por lo general, este proceso consta de un ciclo de varias etapas, que en ocasiones se cubren simultáneamente. Dichas etapas son: formulación, discusión y aprobación, ejecución y control. La **Tabla 1** incluye una breve introducción a su contenido. En la misma se detallan los actores involucrados, las principales normas del proceso y las principales actividades que se desarrollan en cada una de las etapas. Sobresalen por su importancia el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, y la Contraloría General de Cuentas.

Tabla 1
Breve descripción del Presupuesto en Guatemala

	Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejercicio	Control y evaluación
Principales actores	<ul style="list-style-type: none"> -Ministerio de Finanzas Públicas, MINFIN. -Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN. -Presidente de la República en Consejo de Ministros. -Gabinete Económico. -Banco de Guatemala. -Unidades Ejecutoras. -Consejos de Desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Pleno del Congreso de la República. -Junta Directiva del Congreso de la República. -Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República. -Presidente de la República. 	<ul style="list-style-type: none"> -Unidades Ejecutoras. -Ministerio de Finanzas Públicas. -Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 	<ul style="list-style-type: none"> -Contraloría General de Cuentas, CGC. -Ministerio de Finanzas Públicas. -SEGEPLAN -Pleno del Congreso de la República. -Junta Directiva del Congreso de la República. -Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República. -Ministerio Público. -Organismo Judicial.
Principal normativa que define las características de este proceso	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución Política. -Ley Orgánica del Presupuesto y su reglamento. -Ley Orgánica del Ejecutivo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución Política. -Ley Orgánica del Legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución Política. -Ley de Compras y Contrataciones del Estado. -Ley Orgánica del Ejecutivo. -Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución Política. -Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su reglamento. -Código Penal.

¹ Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 8.

	Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejercicio	Control y evaluación
Principales obligaciones dentro de cada etapa.	<p>-MINFIN, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, y SEGEPLAN determinan los lineamientos presupuestarios y los dan a conocer a las unidades ejecutoras.</p> <p>-MINFIN y el Banco de Guatemala elaboran un Presupuesto exploratorio, global e institucional.</p> <p>-El Presidente de la República en Consejo de Ministros discute y aprueba los límites presupuestarios institucionales.</p> <p>-Las unidades Ejecutoras determinan sus presupuestos, con base en los lineamientos previamente establecidos y entregan sus planes a la Dirección Técnica del Presupuesto (DTP) del MINFIN.</p> <p>-La DTP integra los presupuestos.</p> <p>-Dicho Presupuesto se presenta al Presidente de la República para su discusión, modificación y finalmente su aprobación.</p>	<p>-Esta etapa comienza cuando el Organismo Ejecutivo somete al Legislativo el Proyecto de Presupuesto.</p> <p>-El Proyecto de Presupuesto es analizado como una ley y, después de su primera lectura en el Pleno del Congreso, se somete, por tradición, a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para dictamen., pudiendo modificarlo.</p> <p>-Posteriormente, pasa a segunda y tercera lectura, lectura por artículos, y redacción final, a través de las cuales se puede modificar el contenido del dictamen.</p> <p>-Esta etapa finaliza con la aprobación del Presupuesto por parte del Presidente de la República y la posterior publicación del mismo en el Diario de Centroamérica.</p> <p>-En caso de que el Proyecto de Presupuesto no llegue a aprobarse antes del 1 de diciembre, el Presupuesto del año en curso regirá al año siguiente.</p>	<p>- MINFIN, apoyado en la información de las dependencias públicas, realiza la planificación del flujo de caja, que luego es asignado a estas dependencias.</p> <p>-MINFIN puede hacer ajustes o cambios a las asignaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República.</p> <p>-Se requiere el apoyo del Congreso de la República para incrementar el Presupuesto total de Ingresos y Egresos de la Nación.</p> <p>-Cada Unidad Ejecutora, al tiempo que ejecuta su presupuesto, utiliza el Sistema Integrado de Administración Financiera, que facilita el proceso de asignación presupuestaria y el control financiero de las asignaciones.</p> <p>-Las Unidades Ejecutoras realizan la ejecución física, que corresponde a la prestación de servicios y bienes públicos por parte del Gobierno.</p>	<p>-Esta etapa vincula el 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–. Las UDAI deben proveer la información inicial para la acción de la CGC.</p> <p>-El Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN tienen la obligación de evaluar la ejecución del Presupuesto.</p> <p>-Terminado el año, los Ministerios están obligados a reportar una memoria de labores, y el MINFIN a presentar la ejecución presupuestaria.</p> <p>-El Presidente debe presentar ante el Congreso de la República un Informe Anual sobre la Situación General de la República y el papel de su administración.</p> <p>-El Congreso de la República puede fiscalizar así: a) analizando la ejecución presupuestaria, pudiendo aprobarla o improbarla totalmente o en parte. Si imprueba, pide explicaciones pertinentes y, si fuere por causas punibles, se lleva el caso ante el Ministerio Público; b) interpellando a Ministros de Gobierno, para obtener</p>

	Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejercicio	Control y evaluación
				<p>información sobre la ejecución en proceso o la evaluación del trabajo realizado. En caso de que se den por las respuestas insatisfactorias, los diputados pueden darle un voto de desconfianza, pudiendo implicar incluso la renuncia del funcionario.</p> <p>-La CGC presenta la evaluación de la ejecución al Congreso de la República, quien debe evaluar el desvanecimiento de los reparos o fallas encontrados.</p> <p>-El Ministerio Público procede con las denuncias de aquellos actos anómalos por parte de los funcionarios.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Guía Formal Práctica 2007 para Guatemala, y del CIEN (2005) *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, el caso de Guatemala*.

Avances y retos

En los últimos años, el sector público se ha orientado a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Ello obedece a la presión de varios organismos internacionales o de organizaciones sociales guatemaltecas, y también al reconocimiento político de lo importante que es. A continuación mencionaremos algunos de estos avances y retos, para poder contextualizar mejor los resultados obtenidos.

Formulación

Un avance importante lo constituye la puesta en práctica, a partir del 2005, del Manual de Formulación Presupuestaria, Acuerdo Ministerial 217-2004. Éste se traduce en un proceso ordenado, que le permite al Gobierno Central mejorar la presupuestación y, por ser público, al ciudadano conocer cómo se genera el mismo. A este avance hay que sumar el trabajo realizado para mantener los techos presupuestarios. El Proceso de Formulación es regulado por el Manual de Formulación Presupuestaria, Acuerdo Ministerial 217-2004, que puede encontrarse en <http://www.minfin.gob.gt/fotos/icon-pdf.gif?0.9029838761439238>

Otro avance consiste en el esfuerzo orientado a articular los objetivos de las instituciones del Gobierno Central con las metas que permiten cuantificar el éxito de sus distintos programas. Aunado al apoyo técnico del MINFIN y SEGEPLAN, el impulso para lograr que dicho esfuerzo mejore el proceso presupuestario se ha concretado en la voluntad política de la autoridad de la institución. Esto puede percibirse en la presentación del Proyecto de Presupuesto 2008, en el que se detallan cuantitativamente los egresos por institución, mediante una serie de indicadores que antes se ocultaban o desconocían, como: visión, misión, objetivos estratégicos, objetivos operativos, estructura programática vinculada al objetivo, nombre de la categoría programática, indicadores y metas para el año presupuestado. Aún quedan muchas mejoras pendientes, pero ya pueden verse para cada institución en el siguiente link:

<http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre08/paginas/instituciones.htm>

Debe señalarse que el Ministerio de Finanzas Públicas se mostró anuente a hacer públicos los techos presupuestarios para las instituciones, antes de la presentación del Proyecto del Presupuesto, en una actividad dedicada a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación. Sin embargo, no existe un mecanismo de difusión de las cifras, ni se ha fijado la fecha a partir de la cual esta información pueda considerarse pública.

Aprobación

Durante la discusión del Presupuesto, en el Congreso de la República la oposición observó una actitud propositiva. Esto se concretó en la elaboración del Dictamen 15-2006, aprobado por 12 diputados de la oposición dentro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Aunque este dictamen no fue aprobado por el Pleno del Congreso, el mismo resulta interesante, porque incluía una sección de Normas de Ejecución Presupuestaria que Promueven la Transparencia para la Fiscalización, cuyas principales características eran:

- Apertura del Presupuesto. En un plazo no mayor de 45 días, contados a partir del 31 de diciembre de cada año, el MINFIN debía hacer público el Presupuesto a nivel de renglón presupuestario.
- Información sobre obra pública. MINFIN y SEGEPLAN debían poner a disposición de los ciudadanos guatemaltecos información detallada sobre las características de la obra pública que se encuentre consignada en el Listado Geográfico de Obras. Como mínimo, se exigía dar a conocer: obras que son de arrastre; plazos y montos que se requerirá para la ejecución; cronograma de construcción; vida útil; costos de mantenimiento y ubicación de la obra.
- Informes. El MINFIN y SEGEPLAN elaborarían y divulgarían un Informe de Ejecución de Medio Año, con actualización de variables y pronósticos macroeconómicos, fiscales y presupuestarios. Adicionalmente, se elaboraría un Informe de Ejecución de Fin de Año, en el que se detallarían los resultados financieros y no financieros, y las explicaciones sobre los mismos.
- Presupuesto departamental para los ciudadanos. MINFIN y SEGEPLAN debían poner a disposición de los ciudadanos guatemaltecos los datos sobre las principales características del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, con especial atención a la información desarrollada respecto a cada departamento de la república.

Por otro lado, son dos los principales avances obtenidos en 2006 y 2007, que sí formaron parte de las obligaciones legales en materia presupuestaria:

- Se introduce la Norma de Transparencia en el uso de fondos públicos, la cual genera la obligación del uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, denominado GUATECOMPRAS. El mismo debe emplearse en las compras, contrataciones y adquisiciones que superen los treinta mil quetzales (aproximadamente US\$4,000). De esta manera, la información queda registrada en la dirección www.guatecompras.gt. Así se evita que el uso de intermediarios en la administración de recursos se convierta en un mecanismo para evadir la transparencia en las contrataciones.
- Se elimina el rol protagónico que tenía la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia en la reprogramación de las obras de los CODEDES, pues ésta era el filtro a través del cual se hacía llegar la petición de reprogramación al Ministerio de Finanzas Públicas. Al mismo tiempo, se eliminó la atribución del Ministerio de Finanzas consistente en aprobar dicha reprogramación, quedando enteramente en manos de los CODEDES, quienes deben contar con la autorización previa y por escrito de los COCODES y COMUDES. Esto tiene como efecto reducir la potencial distorsión que podría generar el Organismo Ejecutivo en un proceso en el que existe una elevada participación ciudadana.

En cuanto a la principal debilidad o reto que hubo que afrontar, debe señalarse que el Proyecto de Presupuesto 2007 no fue aprobado, lo cual conllevó que el Presupuesto para el Año 2007 fuera el mismo con que cerró el ejercicio presupuestario 2006. Esto constituyó una pérdida importante, porque se había empezado a generar un proceso de presupuestación por resultados.

Ejecución

Describiremos algunos de los instrumentos empleados para mejorar la transparencia presupuestaria en esta etapa.

Normativa: El Acuerdo Gubernativo 645-2005, Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Dependencias, constituye un avance importante en materia de transparencia durante la ejecución del Presupuesto, en ausencia de una Ley de Libre Acceso a la Información Pública. Entre las características de dicha normativa podemos mencionar:

- Los mecanismos deben garantizar los principios de publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad.
- La información pública es gratuita, aunque se permite la recuperación de los costos de reproducción.
- A cada institución se le obliga a tener en su página Web las políticas generales, los trámites que se realizan en dicha dependencia, y la obligación de rendir cuentas de los recursos a su cargo.
- Se obliga a la rendición de cuentas, mediante un acto público anual. Esto se aplica a todas las dependencias del Ejecutivo, incluyendo fondos sociales.
- Toda solicitud de información será satisfecha en un plazo no mayor de 10 días, salvo determinadas excepciones (20 días).

Auditoria social: La auditoría social se ha incrementado en los últimos años. Existen varios ejemplos de auditoria realizados recientemente, que han puesto de manifiesto una mayor disposición de las autoridades e instituciones a informar, así como la necesidad de trabajar en mejorar el flujo de información generada por el sector público y en superar las debilidades respecto a la eficiencia y a la eficacia del Gobierno Central en este campo.

Se consideran como experiencias positivas:

- La apertura del espacio que el Gobierno llegó a otorgar a la ONG Acción Ciudadana, para realizar auditoría social en el proceso de reconstrucción posterior al paso de la tormenta tropical Stan. Evaluación de Vamos Guatemala. Realizada por GAM, CIIDH, Observatorio Ciudadano.
- Análisis de la problemática en el sistema hospitalario de Guatemala. Realizado por GAM, CIIDH, Observatorio Ciudadano.
- Resultados de la auditoría social. Realizado por Gran Campaña por la Educación.
- Transparencia y modificaciones al Presupuesto. Realizado por Coalición por la Transparencia.
- Corrupción y conflicto de intereses en el diseño y gestión de fideicomisos públicos. Realizado por Coalición por la Transparencia.

Por último, debe señalarse como positiva la actividad de la Mesa de Diálogo de Transparencia y Auditoría Social, concebida como una instancia que permitió la retroalimentación entre la sociedad civil y el Gobierno, para impulsar acciones y tomar medidas.

SICOIN-WEB: SICOIN-WEB, portal para que el ciudadano tenga acceso a una información muy detallada del presupuesto ejecutado. La información es muy oportuna, pues se actualiza en la medida que se introduce al sistema, requisito éste para realizar operaciones contables. Sin embargo, se requiere una capacitación mínima para poder hacer un uso adecuado del portal, tanto por el manejo de los clasificadores del presupuesto, como por el uso de los filtros para obtener la información deseada. El link es: <http://sicoin.minfin.gob.gt>; el usuario es “prensa” y la clave “prensa”.

PORTAL TRANSPARENCIA: Este portal contiene información presupuestaria disponible en un formato accesible, relativamente más fácil para navegar y ubicar la información que SICOIN-WEB. Aunque no se llega con él a un nivel de desagregación de datos tan detallado ni a los cruces que puedan lograrse con SICOIN-WEB, su facilidad de manejo permite obtener con facilidad información agregada. Puede accederse a información sobre los ingresos, egresos y manejo de la deuda pública, con distintos tipos de desagregación. El portal incluye un manual fácil de entender, aunque no de rápida descarga. El link es: <http://transparencia.minfin.gob.gt>

GUATECOMPRAS: Mediante el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, GUATECOMPRAS, se intenta realizar la mayoría de las compras, contrataciones y adquisiciones del sector público. Su link es: www.guatecompras.gt Sus ventajas son:

- Transparencia: se pueden observar las distintas etapas del proceso de adquisición, hacer públicos los detalles del mismo y presentar inconformidades.
- Eficiencia: hay más competencia y por lo tanto mayor reducción de precios y menos personal dedicado a estas funciones en el Gobierno.
- Mejora la gestión de Gobierno: sujeta a las entidades a procedimientos menos discrecionales.

Es un sistema que favorece los mecanismos públicos de auditoría (Contraloría General de Cuentas – CGC–) y la auditoría social, pues los ciudadanos pueden plantear inconformidades en relación con los procesos realizados. Esto ha permitido identificar: a) adjudicaciones a productos más caros y de menor calidad; b) violación de la Ley de Contrataciones del Estado; y, c) errores que favorecen a una empresa en particular.

PORTAL MINFIN: Contiene, entre otras, información sobre los proyectos de presupuesto y los aprobados, liquidaciones, transferencias presupuestarias y leyes relacionadas con el presupuesto (incluyendo los manuales presupuestarios). También se encuentra en él información adicional, como las últimas Memorias de Labores del Ministerio de Finanzas Públicas, Pacto Fiscal, e información sobre los Bonos del Tesoro. El link es: <http://www.minfin.gob.gt>

SNIP: Con el Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP, se pretende mejorar la calidad de la inversión pública y superar la etapa de alta discrecionalidad en la decisión sobre la inversión a realizar, así como identificar aquella que, dado el marco técnico, normativo y político, resulta más favorable. El mismo todavía no cuenta con el apoyo legal suficiente para poder extender su acción a todos los proyectos de inversión del Gobierno, pues su ley aún no ha sido aprobada en el Congreso. Al momento, se ha usado principalmente respecto a la inversión realizada por los Consejos de Desarrollo. El link es: <http://snip.segeplan.gob.gt>

SIGOB: El SIGOB es el Sistema de Metas de Gobierno. Está orientado a que el Ejecutivo pueda monitorear metas e indicadores que han sido priorizados dentro de la Política General de Gobierno. A pesar de que en el mismo Manual del SIGOB se expone que su principal objetivo es promover la transparencia y la auditoría social, actualmente no está a disposición de los ciudadanos. Esto limita la posibilidad de analizar mejor la capacidad del Gobierno en cuanto al cumplimiento de sus metas. El link: <http://sigob.segeplan.gob.gt/>

Control y fiscalización

Por lo que se refiere a la etapa de control y fiscalización, se ha detectado:

- Un incremento notable en la fiscalización parlamentaria de la ejecución presupuestaria. La oposición en el Congreso de la República, a través de los medios de comunicación, ha puesto de relieve una serie de escándalos que alertan sobre manejos inadecuados de los recursos públicos.
- En el 2006, la Coalición por la Transparencia elaboró una Propuesta de Plan de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de Cuentas. El mismo es un análisis de los riesgos existentes en el funcionamiento actual de la Contraloría, por lo cual se establecen una serie de estrategias y acciones para ayudar a superarlas. Esto involucra la responsabilidad de la Contraloría, del Congreso y del Organismo Ejecutivo. Actualmente está en proceso la puesta en marcha de los mecanismos para implementarla.

Respecto a la edición anterior del Índice, debe señalarse que se eligió a un nuevo Contralor, pero el mecanismo de elección sigue siendo inadecuado, porque su decisión queda en manos de los colegios profesionales.

METODOLOGÍA

Entre otros elementos que la componen, la metodología empleada para elaborar el presente estudio consistió en desarrollar varias etapas:

- Una encuesta dirigida a expertos y usuarios en cuanto al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación. La misma se centró en determinar la percepción que dichos expertos tienen sobre la transparencia del Presupuesto.
- Mediante una Guía Formal-Práctica se analizó el marco legal que ampara la transparencia presupuestaria y las prácticas del Gobierno en este sentido. De esta manera, no sólo se cuenta con la norma, sino también con el marco jurídico y con la verificación de que dicho marco jurídico se cumple.
- En un tercer instrumento se trató de vincular los resultados de la encuesta de percepciones con la Guía Formal-Práctica. Dicha vinculación permite explicar los resultados de las percepciones y ayuda a identificar las prioridades, para mejorar la transparencia presupuestaria.
- Adicionalmente, se mantuvieron reuniones con expertos en el tema, para ahondar en las conclusiones y recomendaciones del presente documento.

Encuesta de percepciones

Con la encuesta se intenta medir las percepciones sobre la transparencia presupuestaria de expertos y usuarios del presupuesto, identificados a partir de una guía metodológica (Ver **Anexo I**). En la selección de la población encuestada se utilizaron como base los criterios de la tercera edición del Índice Latinoamericano de Transparencia.

- Diputados al Congreso de la República. En el caso de Guatemala, existe en el Congreso una comisión permanente encargada de analizar los temas presupuestarios y monetarios. La misma se denomina Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, y actualmente está conformada por 21 diputados, elegidos cada año en el Pleno del Congreso de la República (ver **Tabla 2**). La información pública de su conformación se encuentra en la página de la comisión:
http://www.congreso.gob.gt/gt/comision_1.asp?id=16
- Académicos de las universidades del país. Para encuestar a los académicos se siguieron dos vías. Por un lado, se contactó a las universidades autorizadas para funcionar en el país, con el fin de obtener información sobre los académicos que en los últimos cinco años hayan publicado trabajos sobre el tema presupuestario o sobre las finanzas públicas. Por otro, se contrastó y amplió la información, buscando en otras fuentes documentación de soporte sobre las publicaciones realizadas, como la recomendación de otros expertos o Internet. Asimismo, se incluyeron académicos que conforman actualmente el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal.
- Periodistas de los medios de comunicación escrita. Se identificaron los diarios que cumplieran con los siguientes criterios de selección: 1) tienen una sección permanente de economía, donde se analizan aspectos relacionados con finanzas, administración o políticas públicas; 2) tienen circulación a nivel nacional; y 3) se publican diariamente. Los

periódicos que cumplen con estos requisitos son *Prensa Libre*, *el Periódico*, *Diario de Centroamérica* y *Siglo XXI*.² Estos periódicos fueron analizados durante los meses de septiembre a noviembre del año 2005 y 2006, por ser éstos los períodos de discusión del Proyecto de Presupuesto en el Congreso de la República de Guatemala, con el fin de identificar: a) periodistas que reiterativamente se dedican al tema presupuestario; b) columnistas que han escrito sobre asuntos presupuestarios, transparencia y rendición de cuentas.

Tabla 2
Diputados de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Período Legislativo 2007

Nombre	Partido
Manuel Baldizón Méndez	UNE
Lilian Elizabeth Donis	UNE
César Emilio Fajardo Morales	UNE
Roberto Kestler Velásquez	UNE
Leonardo Camey Curul	UNE
Mario Taracena Díaz-Sol	UNE
Carlos Waldemar Barillas Herrera	GANa
Víctor Ramírez Hernández	GANa
Ingrid Roxana Baldetti Elías	PATRIOTA
Iván Arévalo Barrios	FRG
Mario Rivera Cabrera	FRG
Haroldo Quej Chen	FRG
Luis Fernando Pérez Martínez	FRG
Otto Cabrera Westerhayde	UCN
Julio René Morales Arévalo	UCN
Carlos Yat Sierra	PAN
Rubén Martínez Herrera	PAN
Mariano Rayo Muñoz	UNIONISTA
José Conrado García	UNE
Carlos Alberto Solórzano	PATRIOTA
Héctor Julio Pérez Rojas	UNE

Fuente: http://www.congreso.gob.gt/gt/comision_1.asp?id=16

- Analistas de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Para seleccionarlos se utilizaron dos metodologías. La primera consistió en una investigación hemerográfica; la segunda, en la inclusión de OSC que han trabajado sobre transparencia presupuestaria. En cuanto a la primera metodología, se revisaron los periódicos de circulación nacional durante el tiempo de discusión con que cada año cuenta el Congreso entre la recepción del Proyecto de Presupuesto elaborado por el Ejecutivo y el vencimiento del plazo de que dispone el mismo Congreso para aprobar el Presupuesto del año siguiente. Dicho periodo abarca de septiembre a noviembre de los años 2005 y 2006. Los periódicos fueron *Prensa Libre*, *Siglo XXI*, *el Periódico* y *Diario de Centroamérica*.

² Se consultó a varios periodistas y a varias personas relacionadas con el gremio, y se concluyó que, en el caso de Guatemala, no existe, por el momento, una revista que se adecue a los criterios establecidos para la actual edición del Índice de Transparencia. Por lo mismo, sólo se contó con la revisión de periodistas de los diarios de circulación nacional.

Adicionalmente, el CIEN identificó una serie de organizaciones que se han dedicado a analizar el Presupuesto del Gobierno Central, de las cuales el CIEN tiene noticia, como resultado de las investigaciones que el mismo ha hecho en materia presupuestaria y auditoría social.

El universo de la encuesta fue de 76 personas, obteniéndose una respuesta del 76% de los encuestados (Ver **Tabla 3**). Los grupos que más colaboraron fueron los integrados por analistas de las organizaciones de la sociedad civil, académicos de las universidades del país, y diputados de la Comisión de Finanzas del Congreso.

Tabla 3
Censo de expertos y usuarios del Presupuesto en Guatemala

Grupo objetivo	Censo	Respuestas	Porcentaje
Diputados de la Comisión de Finanzas del Congreso	21	17	81%
Académicos de las universidades del país	6	5	83%
Medios de comunicación: periodistas y editores	20	14	70%
Medios de comunicación: columnistas	12	6	50%
Analistas de Organizaciones de la Sociedad Civil	17	16	94%
TOTAL	76	58	76%

Fuente: elaboración propia.

En el cuestionario que sirvió de base se incluyeron las siguientes instrucciones:

- En todas las preguntas se pretende conocer la percepción del encuestado, sin importar lo que otros opinen ni lo que la ley establece.
- Con el cuestionario no se intenta medir conocimientos (si hay alguna pregunta cuya respuesta no conozca, utilice, por favor, el código “no sabe”).
- Las preguntas se refieren al presupuesto del Gobierno Central de Guatemala, no a las corporaciones municipales ni a ninguna otra entidad del sector público.
- Como éste será un esfuerzo que se repetirá en el tiempo, la percepción debe limitarse a lo que sucede en el actual ejercicio presupuestario.

Guía de análisis presupuestario

Para comprender el resultado obtenido con el censo realizado entre los expertos sobre el tema presupuestario en Guatemala, se acudió a la Guía Formal Práctica. Con dicha herramienta se mejora la interpretación de la transparencia del proceso presupuestario, centrándose en el marco legal, las prácticas presupuestarias, y la información que se pone a disposición del público.

La Guía Formal Práctica fue desarrollada por el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, una organización ciudadana de México. Su principal objetivo es conocer el desarrollo de la legislación presupuestaria en relación con la transparencia y el compromiso de las autoridades en mantener un proceso presupuestario transparente.

Para realizar dicho análisis, la Guía Formal Práctica cuenta con los siguientes elementos:

1. Se identifican los principales actores del proceso presupuestario y se describe el papel que legalmente deben desempeñar.
2. Se hace un análisis similar de las instituciones cuya función es publicar y publicitar la información presupuestaria.
3. Contiene 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 para identificar los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita su comparación con otros a nivel internacional.

Guías de vinculación

La encuesta sobre percepciones, contestada por expertos y usuarios de la información presupuestaria, y el análisis formal y práctico se contrastaron a partir de una guía de vinculación. Dicha guía, en la que se siguió el orden de las variables de la encuesta, tiene por objeto explicar sus resultados, contextualizándolos en el marco legal y en la práctica que rigen el proceso presupuestario. A partir de esta guía se facilitó la interpretación de los resultados que los expertos hicieron de cada variable de la transparencia presupuestaria, permitiendo así formular recomendaciones adecuadas en relación con el marco legal y el entorno práctico del Presupuesto en Guatemala.

Reuniones con expertos

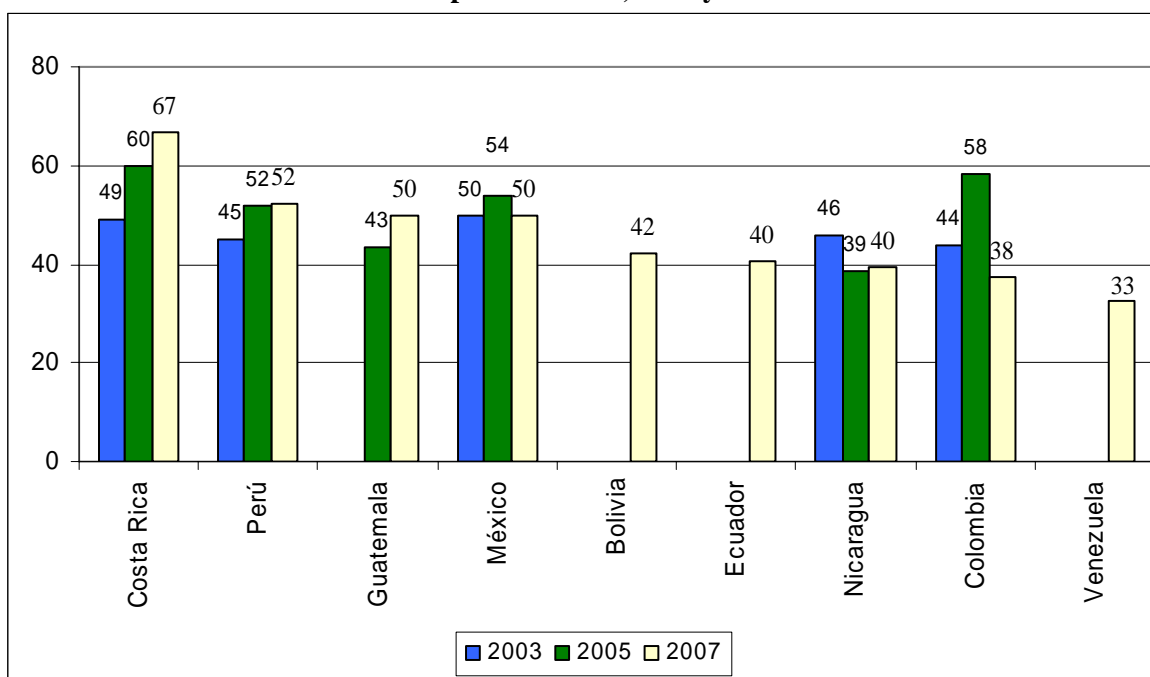
Durante la realización del ILTP se sostuvieron varias reuniones con expertos y usuarios del Presupuesto del Gobierno Central, para identificar las coincidencias y discrepancias en el diagnóstico realizado, y formular recomendaciones concretas. En la primera ronda de reuniones se expusieron los principales avances y retos de las cuatro fases presupuestarias. También se intentó en tales reuniones identificar las principales preocupaciones de los asistentes. La segunda ronda se orientó a identificar propuestas concretas, que pudieran ser tomadas en cuenta en el corto y mediano plazos, para mejorar la transparencia presupuestaria en Guatemala. Durante la misma se consultó a los expertos Hugo Maul Figueroa, Comisionado Presidencial por la Transparencia y Contra la Corrupción; Nineth Montenegro, diputada del Congreso de la República; José Alejandro Arévalo, diputado electo para el período 2008-2012 y ex ministro de Finanzas Públicas; Edwin Martínez, subdirector de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas; Alejandro Aguirre, investigador de la Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP.

ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN GUATEMALA

Resultados generales del Índice de Transparencia 2007

Esta es la segunda vez que Guatemala participa en la elaboración del Índice de Transparencia Presupuestaria. Igual que en la primera, se les solicitó a los expertos y usuarios del Presupuesto que respondieran sobre el nivel general de transparencia del mismo, según una escala de 0 a 100, donde 100 revela una práctica presupuestaria totalmente transparente. La nota que Guatemala obtuvo fue de 50, empatando así con México (ver **Gráfica 1**). Esta calificación ubica a nuestro país en el tercer lugar entre los nueve que participaron en el ILTP 2007. Por delante se situaron Costa Rica y Perú. Por detrás, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Colombia y Venezuela.

Gráfica 1
Transparencia presupuestaria en América Latina
Comparativo 2003, 2005 y 2007



Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en los distintos países del ILTP 2007.

Escala de 1 a 100, en la que **1 significa nada transparente, 100 totalmente transparente**, y 50 un grado intermedio, donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes ¿Cómo califica usted las condiciones de **transparencia en el presupuesto** de su país?, fue la pregunta.

En el caso de Guatemala, la nota representó una mejora respecto a la obtenida anteriormente. El tercer año, el año 2005, Guatemala obtuvo una nota de 43. En cuanto al lugar que ocupa en lo relativo a la transparencia presupuestaria, Guatemala mejoró su posición respecto Colombia, México y Nicaragua.

En el Anexo V se presenta un análisis estadístico de los resultados obtenidos. Se puede mencionar que los resultados relevantes fueron:

1. Una mejor percepción de la transparencia en cada etapa presupuestaria se relaciona positivamente con el nivel de percepción de la transparencia en general. Esto se refleja al observar que los coeficientes estadísticamente significativos son positivos.
2. El acceso en la información es la característica que se relaciona más intensamente con la percepción de transparencia general. Luego le siguen la etapa de formulación y de ejecución. La etapa de aprobación muestra la menor relación con la transparencia en el proceso presupuestario.
3. Adicionalmente, se evaluó si existía asociación entre las distintas etapas del proceso presupuestario. Se encontró una fuerte relación entre: a) ejecución y control; b) aprobación y ejecución; y, c) control y formulación.

¿Qué variables podrían explicar el comportamiento del ILTP 2007?

Para conocer mejor las debilidades y fortalezas de la transparencia presupuestaria, se evaluaron catorce variables (ver **Tabla 4**) que a su vez contienen 56 atributos (ver **Anexo II**). A partir de ello, se concluyó sobre cuáles son las variables mejor y peor calificadas. Su análisis permitirá entender a qué se debió la mejora de Guatemala en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

Tabla 4
VARIABLES DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA DE GUATEMALA

Variable	Aprobación ILTP 2007
Atribuciones y Participaciones del Congreso	60%
Responsabilidades de Niveles del Gobierno	45%
Información sobre Criterios Macroeconómicos	44%
Calidad de la Información y las Estadísticas	43%
Información sobre la Deuda Nacional	38%
Control de Funcionarios	28%
Cambios del Presupuesto	28%
Rendición de Cuentas	25%
Asignación del Presupuesto	23%
Fiscalización del Presupuesto	22%
Oportunidad de la Información	19%
Participación Ciudadana en el Presupuesto	13%
Capacidades del Órgano de Control Externo (CGC)	12%
Evaluación de la Contraloría Interna (UDAI)	11%

Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en Guatemala.

Convergencia de resultados

Conviene contrastar el resultado del ILTP 2007 con el ILTP 2005, y con el obtenido a través del Open Budget Index 2006, elaborado por el International Budget Project, en cuya edición participó el CIEN. En la elaboración del ILTP 2005 se utilizó una metodología similar a la utilizada en el ITLP 2007. En cuanto al Open Budget Index 2006, el mismo se centraba en prácticas presupuestarias y no en percepciones. Esta comparación nos permite conocer la consistencia de los resultados obtenidos respecto a la transparencia guatemalteca.

En cuanto a la comparación con el ILTP 2005, Guatemala volvió a obtener una calificación más baja que Costa Rica y Perú, y superior a la de Nicaragua.

El resultado obtenido por Guatemala en el ILTP 2007 tiende a coincidir con el obtenido por el Open Budget Index 2006 en los siguientes aspectos: a) se encuentra cercano al de México; b) se ubica por debajo del de Perú; y, c) se mantiene en una posición relativamente similar, pues en uno ocupa el tercer lugar y en el otro el cuarto. Que los resultados del ILTP 2007 tiendan a parecerse más a los del Open Budget Index 2006 que a los del ILTP 2005 podría indicar que los encuestados han tenido acceso a una información mayor sobre las prácticas presupuestarias de Guatemala.

Tabla 5
Comparación del Open Budget 2006 y el ILTP de 2005 y 2007

ILTP 2007	ILTP 2005	Open Budget Index 2006
Costa Rica	Costa Rica	Perú
Perú	Colombia	Colombia
Guatemala	México	México
México	Perú	Guatemala
Bolivia	Guatemala	Costa Rica
Ecuador	Nicaragua	Ecuador
Nicaragua		Bolivia
Colombia		Nicaragua
Venezuela		

Sólo se tomaron en cuenta los países del ILTP 2007.

Fuente: Elaboración propia a partir de: IBP (2006). Open Budget 2006. FUNDAR (2005). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. FUNDAR (2007). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

VARIABLES MEJOR CALIFICADAS

Atribuciones y particiones del Organismo Legislativo

La variable mejor calificada por los expertos y usuarios del Presupuesto fue **Atribuciones y Participación del Legislativo**. La misma fue la única que obtuvo una calificación del 54% de los encuestados. En la ILTP 2005, los guatemaltecos encuestados también consideraron que esta variable era la mejor, obteniendo en la ocasión anterior un puntaje de 52% de las respuestas positivas.

El análisis de los atributos indica que se valoró positivamente **Atribuciones legales del Congreso para modificar el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo** (88.9%) y que el Congreso cuenta con **Tiempo suficiente para analizar el Presupuesto** (66.9%). A criterio de los encuestados, el Congreso tiene suficientes atribuciones para modificar el Proyecto de Presupuesto que el Organismo Ejecutivo le envía, pues la legislación nacional le otorga la capacidad de modificarlo completamente.³ En cuanto al tiempo de discusión, los congresistas disponen de tres meses para aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

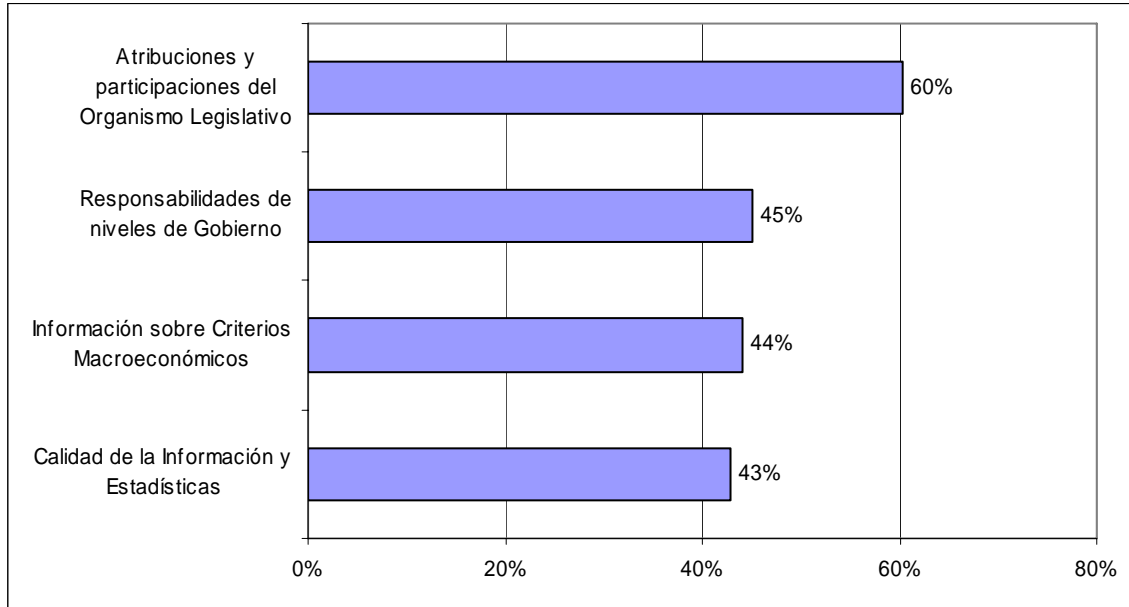
En contraposición, no se calificó tan bien el atributo **Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del Ejecutivo**. El número de respuestas positivas sólo fue de 25.2%. Lo anterior podría señalar que:

- Aunque existe debate, el mismo no es del tipo que los encuestados esperan. Ellos esperan un debate mucho más técnico para la asignación de los recursos, lo cual parece no ocurrir en el debate actual.
- Aunque ésta es una de las etapas más transparentes, según los mismos expertos,⁴ el Congreso no se ha encargado de sistematizar la transparencia del debate presupuestario que se realiza dentro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, y en el Pleno del Congreso. La principal debilidad es que se desconocen los criterios de acuerdo con los cuales se aprueban o modifican las partidas presupuestarias.
- Mucha de la discusión es a puerta cerrada, en instancias como la correspondiente a Jefes de Bloque y a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Además, no existe un mecanismo sistematizado para informar sobre las discusiones de dicha comisión.

³ Queda establecido en la Constitución Política, artículo 171, literal b): “Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado”.

⁴ Los encuestados consideraron que la etapa de aprobación del Presupuesto es la segunda más transparente, ligeramente por debajo de la etapa de formulación del Presupuesto. Aunque la formulación no es muy transparente, muchos encuestados respondieron que la característica técnica de su elaboración hace que el nivel de transparencia esperado sea menor que el obtenido en la etapa de aprobación.

Gráfica 2
Guatemala: variables de transparencia mejor evaluadas



Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en Guatemala.

Ahora bien, debe señalarse que el resultado de este último atributo mejoró, pues en la edición anterior del ILTP se obtuvo un resultado de 13.0% por el mismo concepto; ello significa 12 puntos porcentuales de diferencia. La mejora en esta calificación puede obedecer a que durante el año 2006 la oposición se mostró muy propositiva en la discusión del Proyecto de Presupuesto, al presentar el Dictamen 15-2006, que fue aprobado por 12 diputados, miembros de la oposición, en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Aunque este dictamen no fue aprobado por el Pleno del Congreso, el mismo resulta importante, porque incluía una sección de Normas de Ejecución Presupuestaria que Promueven la Transparencia para la Fiscalización⁵.

Finalmente, la nota obtenida no fue mayor porque: a) el dictamen de la oposición no fue aprobado; b) el Congreso no aprobó el Presupuesto para el año 2007, por lo cual volvió a regir el Presupuesto del 2006; y, c) las reformas introducidas en el Presupuesto a principios del año 2007 no fueron muy publicitadas, especialmente las mejoras que tenían que ver con la transparencia.

En esta edición se incluyó un nuevo atributo: **El Congreso tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del Presupuesto**. En relación con esto, se obtuvo un 36.8% de respuestas positivas de los encuestados. El resultado obtenido podría indicar que la falta de información afecta la toma de decisiones de los diputados. Eso está muy vinculado con la recomendación hecha en el ITLP 2005, donde se llamaba la atención sobre que se debe fortalecer el análisis técnico del presupuesto dentro del Congreso.

⁵ Se pueden ver más detalles en la página 9.

Responsabilidades de los niveles del Gobierno

En esta cuarta edición del ILTP, esta variable obtuvo una calificación del 45%, posicionándose así en el segundo lugar. No se mostraron en ella cambios importantes de tipo legal entre la elaboración del ILTP 2005 y la del ILTP 2007. La principal modificación que se ha producido en ella es una mayor atención prestada, por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación, al marco jurídico de la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002). Estas leyes promueven la descentralización de las funciones del Gobierno Central y permiten una mayor actividad de las municipalidades, en la medida que éstas deseen encargarse de funciones relativas a la educación, la salud y la seguridad. Esto ha llevado a algunas municipalidades a introducir mejoras en sus escuelas y a ciertos grupos de ciudadanos a solicitar que la seguridad sea una atribución propia de su municipalidad. También ha contribuido a sistematizar la participación ciudadana a partir del Sistema de Consejos de Desarrollo.

Por último, debe reconocerse que no existe claridad suficiente en la división de responsabilidades presupuestarias entre el Gobierno Central y las municipalidades. Un ejemplo de ello es que la municipalidad de la ciudad de Guatemala ha comunicado más de una vez a los ciudadanos que se ha hecho cargo de varios tramos carreteros que, en su criterio, son responsabilidad del Gobierno Central.

Información sobre criterios macroeconómicos

Respecto a esta variable, se obtuvo el tercer lugar, con un 44% de respuestas positivas. En la edición anterior del ILTP se había obtenido el segundo, con una calificación del 38%.

A pesar de que no existe obligación legal de publicar los criterios macroeconómicos, el Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo técnico del Banco de Guatemala, da a conocer su pronóstico para los próximos tres años, sobre el crecimiento económico, la inflación, el déficit fiscal, el tipo de cambio, las exportaciones FOB y las importaciones CIF. Esta información se obtiene a partir de la sección del Presupuesto Multianual 2007-2009, contenido en el Proyecto de Presupuesto para el Año 2007 y también para el año 2008. Adicionalmente, debe señalarse la introducción de información proyectada sobre el tipo de cambio, que no se presentaba desde hace dos años.

Queda por explicitar una serie de supuestos macroeconómicos, para juzgar mejor el Proyecto de Presupuesto: por ejemplo, tasa de interés local, tasa de interés esperada de la deuda pública, y otras variables importantes que inciden en el desempeño de la economía nacional (como el precio del petróleo). Tampoco se conocen algunas variables utilizadas por la SAT para emitir su pronóstico sobre los ingresos tributarios. Por último, no existen análisis de sensibilidad que permitan identificar cuáles son las variables que le preocupan al Gobierno y qué impacto podrían tener en el Presupuesto.

Calidad de la información y estadísticas

Esta variable obtuvo un 43% de respuestas positivas. La calidad de la información y estadística fue otra de las variables que más mejoraron entre el ITLP 2005 y el ILTP 2007, pues en el ejercicio anterior obtuvo una nota de 27%. La mejora fue resultado de que sus cuatro atributos mostraron también mejoras relevantes.

El primero, **En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos**, pasó de una calificación de 25% el año 2005 a 47% el año 2007. El segundo **El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del Gobierno Central**, mejoró sus respuestas positivas de 26% a 44%. El tercero, **La información presupuestaria se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado**, incrementó su aprobación de 22% a 39%. Y el último, **La información presupuestaria se presenta con agregaciones o resúmenes que permiten realizar análisis integrales**, pasó de 33% a un 42% de votos positivos.

En cuanto al primer atributo mencionado, debe señalarse que el Instituto Nacional de Estadística, INE, ha hecho un esfuerzo por mejorar la calidad de las estadísticas nacionales. Ello ha implicado la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico, ENDE, que ha contribuido a mejorar la coordinación interinstitucional y la credibilidad del INE, y a superar ciertas mejoras administrativas y tecnológicas en la institución. Asimismo, debe señalarse el esfuerzo realizado por el Banco de Guatemala para mejorar las Cuentas Nacionales, en cuya metodología se utilizaba todavía información de 1958. A principios de 2007 se publicó la información de las nuevas Cuentas Nacionales, las cuales reflejan mejor que antes la actividad económica nacional.

En cuanto al segundo, tercero y cuarto atributos, sus mejoras obedecen a varios factores. Primero, el interés del Gobierno en mantener y fortalecer el Sistema Integrado de Administración Financiera, SIAF, que permite que la información transaccional del Gobierno Central pueda ser consultada en línea. Segundo, haber dado a conocer también sus esfuerzos en pro de la transparencia presupuestaria a expertos en asuntos presupuestarios.⁶ Tercero, los análisis de las organizaciones de la sociedad civil y los diputados de la oposición son más detallados: es decir, en lugar de quedarse en los montos totales de las instituciones, han analizado y cuestionado con mayor detalle el presupuesto de las entidades públicas.⁷

⁶ Como anécdota, debe señalarse que en una de las actividades realizadas por el Gobierno para mejorar la inversión social, se expusieron a varios expertos en materia presupuestaria, transparencia y participación ciudadana, los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Central en los últimos diez años para mejorar la transparencia presupuestaria. Algunos de los participantes declararon que desconocían más de uno de los esfuerzos referidos, especialmente el <http://sicoin.minfin.gob.gt>, el portal de Internet con mayor desglose de información presupuestaria.

⁷ En las páginas 10 y 11 se muestran algunos de los esfuerzos de la sociedad civil.

Desempeño de los demás países

En cuanto al resto de países en los que se ha elaborado el Índice, la variable mejor evaluada respecto a cada uno de ellos puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 6
Variable de transparencia presupuestaria mejor evaluada.
Resultados en los países del ILTP 2007

País	Variable	Nota
Bolivia	Atribuciones y Participación del Legislativo	48%
Colombia	Información sobre Criterios Macroeconómicos	45%
Costa Rica	Fiscalización del Presupuesto y Capacidades del Órgano de Control Externo	65%
Ecuador	Información sobre Criterios Macroeconómicos	44%
Guatemala	Atribuciones y Participación del Legislativo	54%
Nicaragua	Cambios del Presupuesto	59%
México	Información sobre Criterios Macroeconómicos	48%
Perú	Información sobre Criterios Macroeconómicos	69%
Venezuela	Información sobre Criterios Macroeconómicos	38%

Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en los distintos países del ILTP 2007.

Resalta en este panorama que la mayoría de los países de la región tienen como variable mejor evaluada la **Información sobre Criterios Macroeconómicos**. Esto puede obedecer a que normalmente dicha información se muestra en el Proyecto de Presupuesto, pues no sólo tiene importancia para los analistas del Presupuesto, sino también para las empresas en el momento de elaborar los suyos para el año siguiente. Con excepción de Venezuela, todas las notas tienen una puntuación por encima del 40%. En el caso de Bolivia y Guatemala, dicha variable también fue calificada bastante favorablemente: en el caso de Bolivia fue la cuarta variable mejor calificada; en el caso de Guatemala fue la tercera.

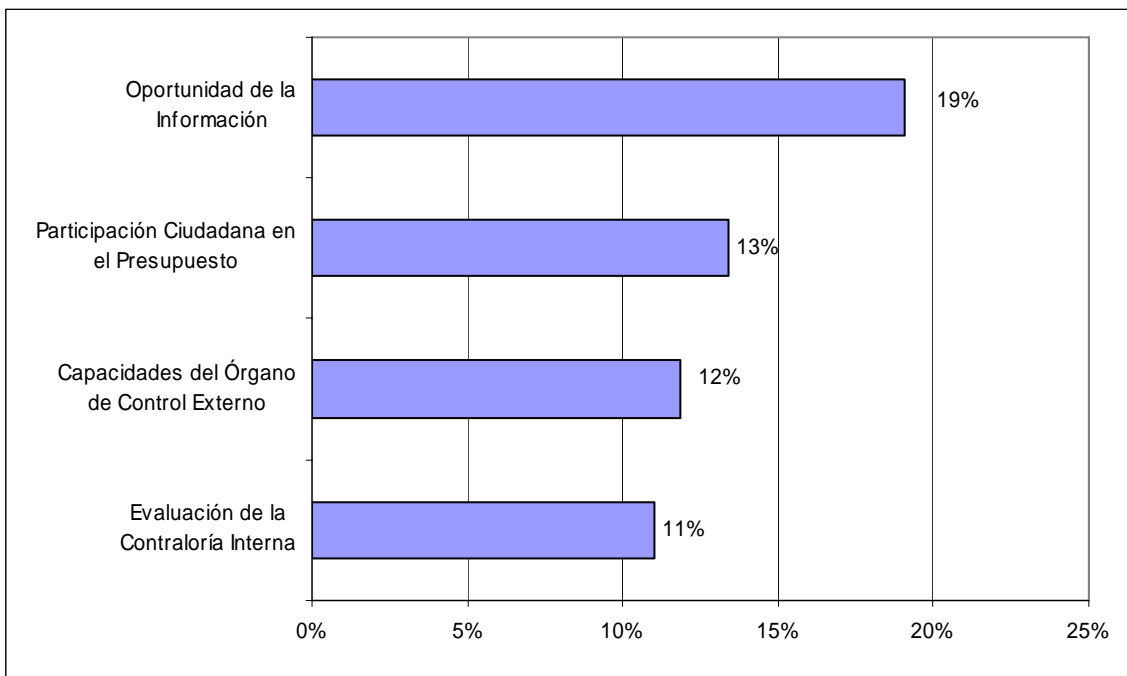
Costa Rica, que se mantiene a la cabeza del Índice, obtuvo un empate en sus mejores variables: **Fiscalización del Presupuesto y Capacidades del Órgano de Control Externo**. Esto indica que los encuestados de Costa Rica consideran que la principal fortaleza tiene relación con su órgano de control externo, lo que en Guatemala vendría a ser la Contraloría General de Cuentas. Debe subrayarse el hecho de que en Guatemala estas variables están entre las que obtuvieron una puntuación más baja.

Bolivia y Guatemala muestran que su variable mejor calificada es la que se relaciona con **Atribuciones y Participación del Legislativo**. Se trata de una variable bien calificada también por el resto de países, pues Ecuador, México, Perú y Venezuela la tenían en segundo o tercer lugar. En el caso de Nicaragua, su variable mejor calificada fue **Cambios del Presupuesto**.

Variables peor calificadas

Las variables que obtuvieron una puntuación más baja en el ILTP 2007 son las mismas que en el ILTP 2005. Esto indica que las debilidades respecto a la transparencia presupuestaria no son coyunturales: específicamente se detecta que existen debilidades para fiscalizar el Presupuesto y para lograr la participación de los ciudadanos en relación con el mismo. La primera debilidad se evidencia en los bajos resultados obtenidos en las primeras dos variables (**Evaluación de las UDAI** y **Capacidades de la CGC**). La segunda, en la baja calificación asignada a las otras dos (**Participación Ciudadana en el Presupuesto** y **Oportunidad de la Información**). A continuación se comentará cada una de ellas.

Gráfica 3
Guatemala: variables de transparencia peor calificadas



Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en Guatemala.

Evaluación de las UDAI

Las Unidades de Auditoría Interna –UDAI– son las encargadas del control interno de las instituciones. La mayoría de las entidades del Gobierno tienen una. En caso de no tener ninguna, la Contraloría General de Cuentas las penaliza. Entre las entidades que la CGC penalizó el año 2006, por carecer de UDAI, están éstas:

- Autoridad del Lago de Amatitlán (no se creó).
- Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas de Guatemala (no se implementó).
- Consejo Nacional de la Juventud (no se creó).
- Secretaría de Gestión Privada de la Presidencia (no se creó).

- Vicepresidencia de la República (no se creó).
- Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla (no se creó).

Sin embargo, a pesar de que se presiona para que se constituyan, hay una serie de deficiencias que debilitan su credibilidad. Entre ellas podemos mencionar las siguientes:

- Se cree que las autoridades superiores de las distintas entidades del Estado no tienen interés en utilizar las UDAI para controlar y fiscalizar a su personal. Es decir, en lugar de pensar que son una puerta inaceptable para la fiscalización de la CGC, deberían considerarlas como una herramienta para mejorar el funcionamiento de las entidades que presiden y para garantizar que sus empleados y funcionarios están realizando adecuadamente sus tareas y alcanzando sus objetivos.
- Las mismas suelen carecer de recursos y de los procedimientos necesarios para desempeñar sus actividades. Esto obedece a que el enfoque de las mismas se limita únicamente a determinados procesos. En la medida que cambie el enfoque debería facilitárseles también el acceso a mayores recursos.
- No se tiene una idea clara de lo que hacen, porque no se publica la información que generan y que serviría de insumo para las auditorías de la CGC. En las entrevistas sostenidas se pudo concluir que no se apoya el análisis de proyectos, sino el análisis de procesos, lo cual reduce el impacto de la auditoría.

Las debilidades anteriores explican por qué tan sólo un 11.0% de los expertos y usuarios del Presupuesto contestaron que las UDAI son confiables. A nivel latinoamericano, sólo Venezuela y Nicaragua tienen una calificación más baja (5% y 8%). Costa Rica con un 33%, Bolivia con un 30% y Colombia con un 25% demuestran que tienen más confianza en sus auditorías internas.

Capacidades de la CGC

La variable sobre transparencia presupuestaria peor calificada en segundo lugar fue **Capacidades del Órgano de Control Externo** (Contraloría General de Cuentas), que obtuvo un promedio del 12% de respuestas positivas. En la edición anterior fue la peor calificada, con una aprobación del 10%. Después de Venezuela, Guatemala fue el país latinoamericano con la nota más baja en cuanto a su Órgano de Control Externo. Todos los atributos relacionados con esta variable obtuvieron una aprobación inferior al 20%. Entre ellos, los peor calificados fueron **Las recomendaciones de la CGC han contribuido a combatir la corrupción** y **La CGC es confiable**. En el primer caso se obtuvo una aprobación con el 7% y en el segundo con el 10%.

Entre las principales razones que podrían explicar el resultado obtenido, estarían éstas:

- No resulta sencillo tener acceso al Informe de Auditoría Presupuestaria que rinde la Contraloría General de Cuentas. Cuando entrevistamos a los expertos y usuarios del Presupuesto, la queja más común fue la falta de acceso al Informe. Varios de ellos no lograron que la Contraloría les proporcionara la información solicitada. Nosotros sí tuvimos acceso al documento, gracias al Presidente de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República, el diputado Manuel Baldizón ⁸.

⁸ En la tercera edición del ILTP tuvimos acceso a este documento, gracias al apoyo del entonces Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, Víctor Ramírez.

Cuadro 1

Principales debilidades de la Contraloría General de Cuentas

El actual equilibrio institucional adolece de falta de contrapeso entre el Congreso, la Contraloría General de Cuentas y el Organismo Judicial. Es necesario garantizar la autonomía institucional de la CGC y el OJ, especialmente en cuanto se refiere al financiamiento, y la escogencia y retiro de sus autoridades.

Adicionalmente, siguiendo el estudio realizado por la Coalición por la Transparencia (2006), se identifican los siguientes riesgos dentro de la Contraloría General de Cuentas:

- Marco vigente inadecuado para asegurar la calidad del gasto, transparencia y probidad.
- Asignación arbitraria (insuficiente y poco planificada) del presupuesto de la CGC.
- Ineficacia en el control de la probidad y calidad del gasto público, debido al insuficiente desarrollo metodológico para la auditoría gubernamental. Esto implica el desarrollo de estándares para ver claramente cuándo se incumplen las normas.
- La auditoría interna de las instituciones no contribuye efectivamente al proceso de control gubernamental y permite ejecutar recursos públicos al margen de las normas.
- Actos de enriquecimiento ilícito y/o conflictos de interés sin identificar, debido a las limitaciones del sistema de probidad.
- Discrecionalidad en la contratación y despido de los auditores gubernamentales, lo mismo que en su nombramiento para efectuar auditorías gubernamentales, por no tener la carrera administrativa.
- Mecanismos de participación ciudadana que no contribuyen efectivamente al control gubernamental.

En cuanto al Informe de Auditoría de la CGC del año 2006, la misma CGC reconoce algunas de sus limitaciones, como: a) escaso acceso a la información, cuando los fondos se manejan mediante fideicomisos; y b) participación de organismos internacionales en la ejecución, que se realiza con lineamientos distintos de los empleados en la legislación guatemalteca.

Otras debilidades encontradas en el Informe son:

- Sanciones que se podrían considerar insuficientes (entre Q.2,000 y Q.5,000, es decir entre US\$250 y US\$750) para castigar algunas faltas importantes, como: carecer de UDAI; que la misma no esté debidamente integrada o desempeñe inadecuadamente su papel; no tomar en cuenta las recomendaciones hechas en auditorías de los años anteriores; atrasos en el inicio de las obras; cheques firmados en blanco, y otras.
- En cuanto a la evaluación y control de obras, aunque existen algunos señalamientos como atrasos en su inicio, obra no realizada físicamente, deficiencias de construcción e incumplimiento de especificaciones técnicas, dichos señalamientos son escasos, pues el principal enfoque de la auditoría es financiero y se centra en el cumplimiento de los controles internos.

Por último, el Informe no se puede encontrar en la página Web del Congreso o la Contraloría. Esto dificulta el acceso al mismo.

Fuente: elaboración propia, a partir de CIEN (2007). Control y evaluación del Presupuesto.

- No se verifica el cumplimiento de los objetivos ni la identificación de los beneficiarios de los programas, ni tampoco si los beneficios se obtienen o no, con lo cual el análisis suele centrarse únicamente en el cumplimiento de procedimientos financieros y en la ejecución de obras de infraestructura. Por ejemplo, en el Informe de Auditoría para el Ejercicio Fiscal 2006 se especifica que la CGC evaluó “los procesos de ejecución de obras de infraestructura (selectivas) para verificar el cumplimiento de especificaciones técnicas, calidad y economicidad”. Sin embargo, al revisar su contenido, no se encontró ningún dato orientado a sancionar la falta de cumplimiento de las metas físicas. Se orienta más bien a los procesos utilizados en cuanto a las obras, pero no a las metas que deben alcanzar las instituciones.

- Las auditorías, aunque amplias, son selectivas. Es decir, existe discrecionalidad para determinar qué se auditará en una entidad. No se conocen el proceso de selección ni los criterios empleados. Esto puede prestarse a corrupción, pues el auditor podría omitir intencionalmente la auditoría de ciertos procesos o acciones.
- Otro problema importante que afecta al desempeño de la Contraloría General de Cuentas es que el Congreso de la República, autoridad encargada de supervisarla, no cuenta con información sistemática y pública sobre cómo se haya tomado la decisión de aprobar o improbar la liquidación presupuestaria presentada por la CGC.
- En general, no existe información sistemática o pública del proceso que se sigue después de un “hallazgo” hecho o una “recomendación” formulada por la CGC. Esto dificulta saber hasta qué punto hayan sido pertinentes los “hallazgos” o adecuadas las “recomendaciones”.
- A diferencia de la tercera edición del ILTP, cuando aún no se había elegido a un nuevo contralor, esto ya no es un problema, pues el Congreso eligió al Lic. Carlos Mencos. Sin embargo, se ha cuestionado el mecanismo utilizado en la elección, debido a que el contralor electo parece tener compromisos políticos con algunos colegios de profesionales y con el Congreso de la República.

Participación ciudadana en el Presupuesto

La variable Participación Ciudadana en el Presupuesto obtuvo una calificación del 13%, ubicándose así en el puesto 12 de los 14 que integran el Índice. En ella se ponen de manifiesto las debilidades existentes para involucrar más a los ciudadanos en las distintas etapas del proyecto de Presupuesto, especialmente durante su formulación y aprobación. Lo mismo ocurre con la existencia de información que permita a la población manifestarse en pro de un Presupuesto más justo, transparente y equilibrado, y muy en concreto sobre el impacto del gasto del Gobierno.

En cuanto a esta participación ciudadana, cabe señalar:

- Existe un mecanismo para promover la participación ciudadana en la etapa de formulación del Presupuesto. Es el Sistema de Consejos de Desarrollo, que se conforma de acuerdo con la Ley de Consejos de Desarrollo 11-2002. Al Sistema de Consejos de Desarrollo se le asigna un punto porcentual del Impuesto al Valor Agregado, equivalente a una doceava parte de la recaudación de dicho impuesto. En la elaboración del Presupuesto del 2007 se siguió el proceso de presupuestación participativa a través del Sistema de Consejos de Desarrollo. Aunque en ocasiones anteriores dicha presupuestación no fue completamente respetada en el Congreso, puesto que se le modificó de alguna manera, este año 2007 no ha ocurrido así. Debido a que el Proyecto de Presupuesto para este año no fue aprobado por el Congreso de la República, siguió vigente el del año 2006. Esto significa que volvían a presupuestarse los proyectos del período anterior, pero con la ventaja de que en dicho Presupuesto había un artículo que permitía las modificaciones dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo, sin acudir al Congreso de la República o al mismo Organismo Ejecutivo (Decreto 92-2005, artículo 12).
- No hay un mecanismo formal mediante el cual normalizar la celebración de audiencias públicas para discutir el Proyecto de Presupuesto en la etapa de aprobación. Esto debilita la posibilidad de que los ciudadanos comunes y las organizaciones de la sociedad civil puedan captar la simpatía de los miembros de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Lo anterior no ha impedido la participación ciudadana. En la última sesión para discutir el Presupuesto los diputados invitaron a analistas de la sociedad civil para que los apoyaran, especialmente en el momento en que algunos Ministros de Estado y otros funcionarios

tendrían que exponer los detalles del presupuesto de la entidad que presidían o representaban. .

En cuanto a la información necesaria para que los ciudadanos puedan influir en una mejor elaboración del Presupuesto, deben señalarse los siguientes esfuerzos realizados por el Organismo Ejecutivo:

- Respecto al atributo **En caso de que hubiera cambios sustantivos en el presupuesto aprobado durante su ejercicio, el Ejecutivo informa sobre estos cambios a la opinión pública**, deben tomarse en cuenta dos aspectos. Primero, no suelen celebrarse conferencias de prensa, rendirse informes o hacerse publicaciones en torno a dichos cambios en el Presupuesto. Sin embargo, esto no implica que no pueda verse la información sobre los mismos en las páginas del MINFIN, específicamente el portal de TRANSPARENCIA (<http://transparencia.minfin.gob.gt>) y el portal de SICOIN-WEB (<http://sicoin.minfin.gob.gt>).
- Respecto al atributo **Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto**, el Presidente tiene la obligación constitucional de rendir cuentas al Congreso. En relación con esto, el 14 de enero de 2007 el Presidente presentó el III Informe del Presidente al Congreso de la República. En el mismo se incluye información sobre el impacto del gasto, aunque de manera poco sistemática y poco vinculada con las metas presupuestarias fijadas dentro del propio Presupuesto. <http://www.guatemala.gob.gt/informes.php>

Oportunidad de la información

La oportunidad de la información se refiere a cuán oportuna resulta cuando la misma se hace pública para los ciudadanos. En el caso de Guatemala, esta variable obtuvo una calificación del 19%. En términos generales, esto significa que la información presupuestaria no se presenta oportunamente a los ciudadanos en ninguna de sus etapas.

Tabla 7
Atributos de la oportunidad de la información presupuestaria

Variable	Nota
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del Presupuesto durante su etapa de formulación?	17%
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del Presupuesto durante sus etapas de discusión y aprobación?	32%
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del presupuesto durante su etapa de ejecución?	20%
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del presupuesto durante su fiscalización?	8%

Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en Guatemala.

En términos específicos, existen diferencias importantes. La etapa en que se considera que se genera la información de manera más oportuna es la etapa de discusión y aprobación del Presupuesto. Esto obedece a que durante la misma es abundante la información que se hace llegar a los medios de comunicación, debido a que son públicas las reuniones del Pleno del Congreso, y suele invitarse a varios periodistas y miembros de la sociedad civil a las reuniones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Esto permite que, a través de los medios de comunicación, pueda

obtenerse la información el mismo día (radio) o al día siguiente (televisión). Si la discusión ocurre en el Pleno del Congreso, puede emplearse la página del Congreso para ver el video en línea www.congreso.gob.gt. Asimismo, el Ministerio de Finanzas Públicas carga en su página Web el Proyecto de Presupuesto, a los pocos días de haberse presentado el mismo en el Congreso. Sin embargo, no obtiene una nota más alta debido a que: a) el Dictamen de la Comisión de Finanzas suele entregarse 15 días antes de finalizar el período de aprobación, lo cual no permite un análisis adecuado del mismo; b) el Congreso no hace pública la información, de manera sistemática y con un registro, sobre la discusión que se mantiene dentro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, ni sobre el resultado de las audiencias cuando se convocan autoridades para justificar los presupuestos.

En el otro extremo, la información en la etapa de fiscalización no es nada oportuna, pues su calificación apenas llegó a un 8%. Una forma sencilla de comprender esto es que el Informe de Liquidación, principal documento de fiscalización, no es fácil de obtener. Asimismo, otros documentos de fiscalización, como los análisis realizados por las UDAI, no son públicos.

En cuanto a las otras dos etapas, recibieron calificaciones similares, aunque por distintas razones. En la mayoría de los encuestados contó el hecho de considerar que en la etapa de formulación pesa mucho la faceta técnica y que, por lo mismo, resulta poco adecuado permitir la participación ciudadana en ella. Por lo mismo, es escasa la información al respecto. Aunque los esfuerzos de transparencia son pocos, la nota obtenida en este caso es mejor que la obtenida en el caso de la fiscalización.

En cuanto a si es oportuna o no la información durante la etapa de ejecución, debe señalarse el fenómeno contrario. Se ha invertido mucho en generar sistemas informáticos para mostrar la situación financiera del Gobierno durante la ejecución. Sin embargo, los ciudadanos esperan una información más abundante, especialmente sobre las características no financieras del Presupuesto, como son la consecución de las metas y la inversión. Debido a ello, a pesar del gran esfuerzo realizado, el mismo es muy inferior a lo que sería deseable.

No existe en Guatemala una ley que garantice el acceso a la información presupuestaria a los ciudadanos. Lo más cercano es el Acuerdo Gubernativo 645-2005 (reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006), emitido por el Presidente en Consejo de Ministros. El mismo contiene normas que establecen el procedimiento para transparentar la gestión del Gobierno Central. Su objeto es:

- Proporcionar lo necesario para que toda persona puede tener acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, mediante procedimientos sencillos.
- Transparentar la gestión pública, mediante la difusión de la información que se genera en el seno de la administración pública.
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los funcionarios públicos.

Esta normativa tiene varias desventajas: a) sólo se aplica al Organismo Ejecutivo; b) resulta fácil eliminar, suspender o modificar su contenido, por tratarse de un Acuerdo Gubernativo; c) no existen mecanismos para resolver lo relativo a las limitaciones del derecho de acceso a los archivos públicos consignados en la Constitución Política de la República (artículo 30); y d) debido a que está condicionado por la actual Ley de Servicio Civil, adolece de sus mismas debilidades, como son los mecanismos de penalización del funcionario público y el control del recurso humano

El Índice en los otros países

En cuanto al resto de países, la variable peor calificada del Índice se dividió entre tres grupos. Para Colombia, Costa Rica, Ecuador y México la principal debilidad es la **Participación ciudadana en el Presupuesto**. Esta fue una variable que, en general, tuvo una nota más baja en el Índice, pues en países como Bolivia, Guatemala y Perú fue la segunda peor calificada.

Tabla 8
Variable de transparencia presupuestaria peor calificada.
Resultados en los países del ILTP 2007

País	Variable	Nota
Bolivia	Oportunidad de la Información	14%
Colombia	Participación Ciudadana en el Presupuesto	35%
Costa Rica	Participación Ciudadana en el Presupuesto	16%
Ecuador	Participación Ciudadana en el Presupuesto	5%
Guatemala	Evaluación de la Contraloría Interna	11%
Nicaragua	Evaluación de la Contraloría Interna	8%
México	Participación Ciudadana en el Presupuesto	10%
Perú	Evaluación de la Contraloría Interna	13%
Venezuela	Evaluación de la Contraloría Interna	5%

Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en los distintos países del ILTP 2007.

Por su parte, Guatemala, Nicaragua, Perú y Venezuela calificaron como su peor variable la **Evaluación de la Contraloría Interna**. En el caso de Bolivia, la peor calificada fue **Oportunidad de la Información**, muy mal calificada también por Colombia y Ecuador.

Análisis del resto de variables

Información sobre Deuda Nacional

La variable **Información sobre Deuda Nacional** quedó en el quinto lugar entre las 14 evaluadas, con una calificación de 38%. En la misma se evaluaron asimismo tres atributos:

- **Es pública la información sobre cualquier obligación futura o pasivo del Gobierno Central.** Obtuvo una calificación del 39%.
- **Toda obligación futura del Gobierno Central, como pasivos laborales (Clases Pasivas y Civiles del Estado), inversión financiada o rescates de sectores económicos se contabiliza como deuda pública.** Obtuvo una calificación del 26%.
- **Se conoce el destino de la deuda contraída cuando se contrata deuda pública.** Obtuvo una calificación del 41%.
- **Se conoce la duración de la deuda o los plazos de pago cuando se contrata deuda pública.** Obtuvo una calificación del 44%.

En cuanto a los aspectos positivos de la información existente sobre la deuda nacional, pueden señalarse: a) existe obligación legal de que toda información sobre el Presupuesto, incluyendo la deuda, se concrete en documentos públicos accesibles a cualquier ciudadano (Constitución Política de la República, artículo 237); y b) existen portales del Ministerio de Finanzas con información sobre la deuda.

Las debilidades de la información sobre la deuda nacional, en cuanto a las prácticas de transparencia, son:

- No se contabilizan todas las obligaciones del Gobierno como deuda pública. Por ejemplo, en el caso de las Clases Pasivas y Civiles del Estado, las mismas no se contabilizan como tales. Éstas se incluyen como pago a realizar en cada uno de los ejercicios presupuestarios, pero no se incluyen dentro de los pasivos en el momento de presentar el Balance General del Gobierno Central. Tampoco se despliega de esa manera la deuda con el IGSS ni la deuda respaldada por el Gobierno (con las Municipalidades, por ejemplo).
- Aunque existe información en Internet sobre la deuda pública, muchas veces no se da a conocer el destino de la misma. Un ejemplo de esto puede verse en la reproducción del Decreto 94-2005, con el que se aprobó endeudamiento con el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y el Banco Interamericano de Desarrollo: http://www.minfin.gob.gt/archivos/leyes/DTO_94-2005.pdf
- En cuanto a la información en Internet, es difícil encontrar la deseada. Además, no aparece información sobre endeudamiento mediante bonos a nivel internacional. Tampoco se conoce el costo de la deuda no desembolsada con organismos internacionales.

Control sobre funcionarios

En esta variable se desarrollan atributos vinculados con la capacidad de detectar irregularidades en las acciones de los funcionarios públicos que, en su propio beneficio, afecten el Presupuesto. Esta variable obtuvo una calificación del 28% del total de los encuestados. Los atributos que la conforman son:

- **Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones patrimoniales juradas que hacen los funcionarios(as).** Este atributo obtuvo una calificación del 23%. Debe señalarse que en Guatemala estas declaraciones no se hacen públicas, lo cual limita la capacidad para concluir si es el instrumento el inadecuado o lo es la forma como se analiza. Coalición por la Transparencia (2006) descubrió que hay actos de enriquecimiento ilícito y/o conflictos de intereses sin identificar, debido a las limitaciones del sistema de probidad.
- **Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) del Gobierno Central.** Este fue el atributo mejor calificado en esta oportunidad y el que más mejoró, pues pasó de un 29% en el 2005 a un 49% en el 2007. La principal razón de este cambio es el Acuerdo Gubernativo 645-2005, en el que se obligó a las autoridades de los Ministerios a dar públicamente información sobre sus salarios. Sin embargo, es difícil encontrar dicha información en las páginas Web de las instituciones respectivas (otra obligación), y esto ha impedido una calificación más alta.
- **Es pública la información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) del Gobierno Central, tales como bonos, seguro médico, uso de autos, gastos personales, etcétera.** A diferencia del atributo anterior, éste tuvo una calificación de sólo el 19%, debido a que no es pública la información sobre los ingresos que perciben los funcionarios

por ocupar determinado puesto, como devengar dietas por integrar juntas directivas de otras instituciones públicas. También debe señalarse que no existen los sistemas adecuados para asignar a los funcionarios el monto de las prestaciones de las cuales gozan. De ahí que, aunque de alguna manera se conocen los salarios nominales de muchos funcionarios, no es posible saber cabalmente a cuánto asciende el monto total de los ingresos totales que devengan.

- **En el caso de una irregularidad en el ejercicio del Presupuesto, se puede establecer quiénes son los(as) culpables.** Su calificación fue de 35%, en lo cual podría incidir el aumento de la auditoría social, como mecanismo para identificar el funcionamiento de las instituciones de Gobierno, y una mayor disposición del Gobierno a dar información sobre sus actividades. Sin embargo, en ausencia de mecanismos adecuados de probidad, y faltando tanto aún para transparentar el cumplimiento de las metas, no es posible que este atributo obtenga una calificación mejor.
- **Se penaliza al funcionario que hace mal uso del Presupuesto en beneficio propio o de terceros.** Este atributo obtuvo una calificación de 7%. En general, podrían señalarse tres problemas en torno al mismo y al anterior:
 - Se considera que la Subcontraloría de Probidad no cuenta con los recursos y los procedimientos necesarios para revisar la gran cantidad de declaraciones que se hacen.
 - En Guatemala no existen las figuras de **enriquecimiento ilícito** (que obliga al funcionario a explicar las manifestaciones exteriores de su enriquecimiento, no justificado por sus ingresos normales); el **testaferrato** (donde se penalizaría a la persona que recibe un soborno a nombre de un funcionario público); y **“obstrucción de la justicia”** (en que se penalizaría a los que destruyan o hagan desaparecer documentos que podrían servir para determinar la culpabilidad de los participantes en acciones irregulares). Lo anterior dificulta en gran medida los procesos judiciales para castigar estas prácticas.
 - Se considera necesario analizar los procesos desarrollados de la CGC, del Ministerio Público y del Organismo Judicial, para identificar debilidades en el proceso para penalizar a los funcionarios públicos.

Cambios del Presupuesto

Con esta variable se trata de medir la participación del Congreso, cuando se introducen modificaciones sustanciales al Presupuesto durante su ejecución. La misma fue calificada por los encuestados con un 28%.

Una vez que el Congreso de la República aprueba el Presupuesto que regirá para el año siguiente, el mismo no suele tener injerencia adicional en la forma como se destinan los recursos. Sin embargo, debe señalarse que el Congreso tiene conocimiento de las transferencias de recursos entre las dependencias del Estado.

La única injerencia que tiene es que el Congreso establece el techo límite máximo del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, lo cual incluye endeudamiento interno, externo y con entidades de cooperación internacional. Es decir: si se quiere ampliar el monto del Presupuesto, se requiere que el Congreso apruebe dicha ampliación. Esto es importante en años como el actual, en el que no se aprobó el Presupuesto y rige el mismo del 2006, que no era suficiente frente a las necesidades del 2007. Por lo mismo, el Gobierno tuvo que consensuar en el Congreso de la República una propuesta que le permitiera elevar el techo presupuestario, lo cual incluyó la determinación del destino de los mismos recursos y algunas reglas de transparencia presupuestaria.

En años anteriores, el Congreso participaba activamente en dichas decisiones. Sin embargo, con la actual Ley Orgánica del Presupuesto, que data de 1997, se redujo su rol, ya que se complicaban y atrasaban en exceso los cambios en el Presupuesto, debido a la negociación dentro del Congreso.

Rendición de cuentas

La variable **Rendición de Cuentas** fue calificada con un 25%, lo cual la ubicó en el octavo lugar entre los catorce. Esta variable se refiere a la publicidad de información clave para evaluar la labor del Gobierno Central. Los atributos que la conforman son:

- **Los precios de compra que paga el Organismo Ejecutivo se hacen públicos en las compras o gastos de más de 900,000 quetzales** (aproximadamente US\$ 117,000). Este atributo fue calificado con 39%. No obtuvo una calificación más alta, porque en él radica una debilidad actual del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, denominado GUATECOMPRAS, pues el mismo carece de un mecanismo para verificar el precio al detalle de los productos adquiridos, dado que la compra es en bloque, y esto incluye varios productos distintos dentro del paquete de que se trate.
- **El Organismo Ejecutivo provee de indicadores que permiten evaluar adecuadamente el impacto del gasto.** Este atributo fue calificado con el 19%, mientras que en la edición del ILTP 2005 obtuvo una del 3.5%. El cambio podría corresponder a los esfuerzos realizados por el actual Gobierno por efectuar cambios importantes en la forma de presupuestación, para cumplir después por objetivos. Esto puede verse detalladamente en el **Cuadro 3** y en las **Tablas 9 y 10**. Adicionalmente debe señalarse:
 - No hay antecedentes históricos para emitir juicio sobre las metas y el presupuesto que dichos programas han tenido con anterioridad, a fin de determinar si se está haciendo o no un uso eficiente de los recursos.
 - No existe información para determinar los beneficiados en 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 pretende alcanzar.
- **Los reportes del ejercicio del Presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado y autónomo o empresas públicas como IGSS, USAC, CDAG, GUATEL, INDE, etc.** Este atributo obtuvo una calificación del 8%. Esta clase de información no se encuentra en dichos reportes, y debe subrayarse la falta de consolidación de la información existente para efectuar un análisis adecuado del Presupuesto del Estado de Guatemala.
- **El Ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.** Este atributo obtuvo una calificación del 12%. Tan baja calificación obedece a que, si bien el actual Gobierno ha tratado de obtener información que le permita saber cómo avanza en sus metas, dicha información no es pública. Al portal de Internet diseñado para dicha función no tiene acceso el público, sino únicamente los funcionarios: <http://sigob.segeplan.gob.gt/>

Cuadro 2
Articulación de Objetivos y Metas
Proyecto de Presupuesto 2008 del Ministerio de Economía

<p>Fines de las políticas del Ministerio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulso de políticas y acciones para mejorar las condiciones de competitividad. • Consolidación del proceso de Integración Centroamericana a través de la Unión Aduanera y la armonización arancelaria. • Aprovechamiento de las oportunidades para hacer negocios dentro del marco de los acuerdos y tratados comerciales suscritos con Guatemala. • Recuperación de las tasas de crecimiento de las exportaciones. • Atracción de inversiones al país, especialmente en el área rural. • Desarrollo de la capacidad competitiva de las micro, pequeñas y medianas empresas. • Implementación de mecanismos de información al consumidor y a los usuarios, sobre sus derechos y obligaciones. <p>Visión: “Ser la institución que, en el marco de sus competencias, garantice el desarrollo económico sostenible del país, mediante el mejoramiento del clima de negocios y la inversión, así como el apoyo a la competitividad, protección al consumidor y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas”.</p> <p>Misión: “Ser la institución responsable de hacer cumplir el régimen jurídico relativo al desarrollo de las actividades productivas no agropecuarias, del comercio interno y externo, a través de acceso a mercados internacionales, elevando los índices de competitividad y el aumento de las importaciones y exportaciones”.</p>

Fuente: www.minfin.gob.gt

Tabla 9
Objetivos estratégicos, operativos y categorías programáticas.
Proyecto de Presupuesto 2008 del Ministerio de Economía

Objetivo Estratégico	Objetivo Operativo	Estructura Programática Vinculada al Objetivo	Categoría Programática Vinculada al Objetivo
Facilitar las operaciones registrales, para incentivar las operaciones mercantiles y la inversión nacional y extranjera, y fomentar la creatividad intelectual, de conformidad con las leyes aplicables en las áreas del Registro de Valores y Mercancías, Registro Mercantil y Registro de la Propiedad Intelectual.	Hacer más eficientes los procesos y mecanismos de control y registro, en las áreas del Registro de Valores y Mercancías, Registro Mercantil y Registro de la Propiedad Intelectual.	Integración y Comercio Exterior	Servicios Registrales
Fomentar el comercio interno y la inversión, promoviendo la competencia interna mediante la eficiencia en los mercados de bienes y servicios.	Favorecer el clima de negocios adecuado y desarrollar condiciones de competitividad, para posicionar a Guatemala como el mejor destino para las inversiones.	12-00-000	Inversión y Competencia
Promover las relaciones económicas y el desarrollo del comercio exterior, e impulsar el perfeccionamiento de la integración económica regional.	Promover el incremento de la oferta exportable del país en el mercado mundial, mediante la negociación y suscripción de tratados bilaterales y multilaterales de	13-00-000	Integración y Comercio Exterior

Objetivo Estratégico	Objetivo Operativo	Estructura Programática Vinculada al Objetivo	Categoría Programática Vinculada al Objetivo
	libre comercio, administración de instrumentos comerciales y manejo estratégico de la política arancelaria.		
Facilitar el desarrollo competitivo de la micro, pequeña y mediana empresa, productora de bienes y prestadora de servicios, facilitando el acceso a servicios de desarrollo empresarial y financiero, ágil y oportuno, dentro de un marco de crecimiento adecuado.	Facilitar el acceso a fuentes de financiamiento y asistencia para el sector MIPYME, promoviendo servicios efectivos de desarrollo empresarial e identificando áreas con potencial productivo en el interior del país.	14-00-000	Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa
Promover, divulgar y defender los derechos de los consumidores y usuarios, para establecer relaciones justas y equitativas entre consumidores y usuarios, y servicios eficientes para que se tomen las mejores decisiones.	Educar e informar a los consumidores y usuarios sobre sus derechos y obligaciones, de acuerdo con el marco legal vigente.	15-00-000	Asistencia al Consumidor

Fuente: www.minfin.gob.gt

Tabla 10
Indicadores y Metas
Proyecto de Presupuesto 2008 del Ministerio de Economía

Indicador	Fórmula	Indicador Meta año 2008
Fomento de las inversiones a través de las actividades registrales.	Sociedades inscritas / Solicitudes de inscripción	100%
Atracción de inversiones en el marco del Decreto No. 29-89 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila.	Empresas calificadas / Solicitudes presentadas	100%
Cobertura crediticia a las micro, pequeñas y medianas empresas.	Créditos otorgados / Créditos solicitados	91%
Promoción de los derechos del consumidor.	Quejas resueltas/ Quejas presentadas	100%

Fuente: www.minfin.gob.gt

- **Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del Gobierno Central son comparables con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la República.** Este atributo obtuvo una calificación del 43%, lo cual obedece a que las clasificaciones empleadas son las mismas. No obtuvo una calificación más alta porque no existe un desglose parecido al que hay en el Proyecto de Presupuesto. En todo caso, un analista capacitado puede hacer sus propios reportes mediante SICOIN WEB, pero no toda la población está capacitada para su uso, pues no es una plataforma de fácil utilización.
- **Los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas son comparables con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la República.** Aunque dicho tipo de reportes no existen, esta variable recibió una calificación del 30.7%.

- **Los documentos del Proyecto de Presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del Presupuesto.** Esta variable obtuvo una calificación del 25%. Podría estar reflejando la misma que, aunque hay información sobre esto en el Proyecto de Presupuesto, no es suficiente. En los últimos tres años se ha producido algún avance en la forma de articular las políticas con los programas que se financian en el Proyecto de Presupuesto, pero se ha dado a conocer poco del mismo. No es un elevado porcentaje del Presupuesto el que aparece estructurado de esa manera. El Gobierno estableció en el Proyecto de Presupuesto cómo su Plan de Gobierno “Vamos Guatemala” se encontraba articulado a través del Presupuesto y los distintos programas. Esto representaba el 32% del Proyecto de Presupuesto para el 2007.

Asignación del Presupuesto

Esta variable obtuvo una calificación del 23%. La calificación anterior fue del 28%. El atributo que mejor nota recibió fue **La mayoría de los recursos que el Ejecutivo asigna a las municipalidades se asignan según criterios públicos.** Las fórmulas de asignación están dispersas en varias leyes y las cifras pueden ser comprobadas en varias páginas de Internet. La única información sobre la que no hay un criterio claro es la relacionada con la inversión pública, que muchas veces depende del partido político del alcalde.

El atributo peor calificado fue **Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan de Gobierno del Organismo Ejecutivo.** En este sentido, debe señalarse que hay una serie de políticas de largo plazo que influyen en la elaboración del Presupuesto:

- En cuanto a las asignaciones presupuestarias, en el Proyecto de Presupuesto 2007 más del 44% del mismo se asigna a prioridades enmarcadas dentro de los Acuerdos de Paz, firmados en 1996 e institucionalizados como ley desde el 2005.
- Por otro lado, muchas de las asignaciones en el Presupuesto están comprometidas por ley, donde ya se establecían las políticas que se deseaba seguir y que, por lo mismo, se siguen manteniendo, incluso por mandato constitucional. Esto va desde asignaciones para mejorar la alfabetización hasta asignaciones para el Organismo Judicial, la Universidad de San Carlos y el deporte.

Adicionalmente, debe señalarse que hoy se está realizando un ejercicio de presupuestación multianual a través de la “Estrategia para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2008”. El tercer objetivo del mismo es “orientar la formulación e integración del Presupuesto Multianual 2008-2010, de manera que propicie la continuidad de los programas y proyectos de mayor impacto social dentro de una visión de nación de largo plazo”.

Los siguientes atributos peor calificados, que están muy vinculados entre si, fueron **La asignación del Proyecto de Presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas,** que recibió un 11% de calificación, y **La asignación del Presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas,** calificado con un 14%. Se considera que hay una gran inercia en el Presupuesto: esto se concreta en una elevada cantidad de recursos fiscales que ya están asignados con un destino específico, y que llega, según estimaciones,

existiendo más del 60% del mismo.⁹ La principal dificultad aquí es que el Presupuesto no puede adecuarse finalmente para financiar proyectos de mayor rentabilidad social, por lo cual tampoco pueden asignarse los fondos sobre la base de evaluar el desempeño de los programas.

Cuadro 3

Distribución de los recursos del Gobierno Central a las Municipalidades

¿Asigna el Ejecutivo los recursos a las municipalidades según criterios públicos?

Existe obligación legal.

Sí. Se asigna el situado constitucional con base en el Código Municipal, artículo 119:

- a) 25% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades del país.
- b) 25% se distribuye de manera proporcional al número de habitantes de cada municipio.
- c) 25% se distribuye de manera proporcional al ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.
- d) 15% se distribuye de manera proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio.
- e) 10% se distribuye de manera proporcional al inverso del ingreso por habitante de cada jurisdicción municipal.

En cuanto a la transferencia por el Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto 15-98, en el artículo 2 del mismo se establece que el Gobierno debe transferir a las municipalidades el 75% de este impuesto, cuando el Ministerio de Finanzas sea el que recaude dicho impuesto y no la municipalidad.

En cuanto al Impuesto de Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos (Decreto 70-94), en sus artículos 6, 7, 8 y 9 se establece que la asignación se realizará mediante la fórmula del situado constitucional.

Respecto al Impuesto de Distribución de Combustible (Decreto 134-96), en su artículo 23 se establece el mecanismo de asignación. El mismo depende de una asignación específica a la Municipalidad de Guatemala y otra al resto de municipalidades del país. El mecanismo de asignación a estas últimas es la fórmula del situado constitucional.

En cuanto al último incremento al Impuesto al Valor Agregado, Decreto 66-2002, no se especifica el mecanismo de asignación.

Se cumple en la práctica.

Sí. Se asigna de esa manera el situado constitucional:

Se pueden revisar las cifras utilizadas para el cálculo en la página siguiente:

http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/estimacionAportesMun.aspx?p1=&id_menu=67&id_pagina=63&nombre=Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20distribuci%C3%B3n

Dicha fórmula se utiliza para asignar el resto de recursos, incluyendo el IVAPAZ.

Las cifras transferidas se pueden consultar en:

http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/encriptar.aspx?pagina=AConstitucionales.aspx&id_menu=20&id_pagina=20&nombre=Transferencias%20Gobierno%20Central%20a%20Municipios

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Guía Formal Práctica 2007 para Guatemala.

⁹ 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 Impuesto Único sobre Inmuebles; 10-50% del Impuesto sobre Circulación de Vehículos; 42% del Impuesto al Valor Agregado; 100% del Impuesto de Salida del País; 100% del Impuesto a Concesionarios de Cable; 100% del Impuesto al Tabaco; 15% del Impuesto a Bebidas Alcohólicas; 100% del Impuesto al Cemento, y otros.

Fiscalización del Presupuesto

Esta variable obtuvo una calificación del 22%. Sus atributos se refieren a la fiscalización de empresas públicas, organismos descentralizados y autónomos, el gasto de la Defensa y la deuda externa.

La principal autoridad encargada de efectuar estas fiscalizaciones es la Contraloría General de Cuentas. En el artículo 232 de la Constitución Política de la República se establece: “La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos”.

El Informe de Auditoría para el Ejercicio Fiscal 2006 elaborado por la CGC incluyó a las siguientes empresas públicas y organismos descentralizados y autónomos:

1. Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG)
2. Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala
3. Comité Olímpico Guatemalteco (COG)
4. Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX)
5. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)
6. Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala
7. Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)
8. Corte de Constitucionalidad
9. Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL)
10. Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (EMPORNAC)
11. Empresa Portuaria de Champerico
12. Empresa Portuaria Quetzal (EPQ)
13. Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA)
14. Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)
15. Fondo de Inversión Social (FIS)
16. Fondo de Tierras (FONTIERA)
17. Inspección General de Cooperativas (INGECOOP)
18. Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola (ICTA)
19. Instituto de Fomento Municipal (INFOM)
20. Instituto de Defensa Pública Penal
21. Instituto de Previsión Militar (IPM)
22. Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA)
23. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
24. Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT)
25. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
26. Instituto Nacional de Bosques (INAB)
27. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)
28. Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP)
29. Instituto Nacional de Electrificación (INDE)
30. Instituto Nacional de Estadística (INE)
31. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)
32. Ministerio Público (MP)
33. Organismo Judicial (OJ)

34. Organismo Legislativo
35. Procuraduría de los Derechos Humanos
36. Registro de Información Catastral (RIC)
37. Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
38. Tribunal Supremo Electoral (TSE)
39. Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)
40. Zona Libre de Industria y Comercio, Santo Tomás de Castilla (ZOLIC)

El análisis hecho a estas entidades no se diferencia mucho del hecho al Organismo Ejecutivo (incluyendo el Ministerio de Defensa), y se trata de un análisis muy débil: el enfoque es financiero y procedimental; no se evalúan metas, ni impacto, ni debilidades en los procesos para evitar la corrupción. Sólo habría que agregar que, en el caso del gasto de la Defensa, no existe un mecanismo para fiscalizar el gasto militar secreto, por tratarse de seguridad nacional.

En cuanto a la deuda externa, en el Informe de Auditoría de la CGC se expresa que la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas es la encargada de dicha función, la cual no ha cumplido (ver **Cuadro 4**).

En conclusión, no sólo es débil la fiscalización de las entidades del Estado que no son el Gobierno Central, porque no pasa más allá de detalles financieros y de procesos. Se trata también de debilidades de la propia Contraloría General de Cuentas en relación con todas las entidades del Estado, incluyendo los ministerios del Organismo Ejecutivo. Además, otros asuntos como la deuda tampoco son adecuadamente fiscalizados, y pareciera que no hay acuerdo sobre quién debe llevar a cabo dicha fiscalización.

Desempeño de los otros países

Para poder comparar con los nuestros los resultados obtenidos en los otros países, se ha incluido una tabla que contiene el porcentaje de calificación obtenido por cada una de las variables. Los países que en promedio tuvieron la calificación más alta fueron Bolivia (33.7%) y Colombia (31.6%). Por su parte, los países con las calificaciones más bajas fueron Venezuela (19.3%) y Ecuador (20.2%). Un análisis del promedio de las variables indica que Guatemala quedó en el tercer lugar de los países analizados, con una calificación promedio de las variables del 28.9%. Esta posición coincide con el valor final alcanzado en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

Cuadro 4

Controversia sobre quién debe fiscalizar el endeudamiento externo

A partir del análisis legal realizado por la CGC, es la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas la encargada de la fiscalización de la deuda externa, amparándose en lo siguiente:

En el Acuerdo Gubernativo No. 382-2001, artículo 31, Atribuciones de la Dirección de Crédito Público, numeral 11, se establece: "La Dirección de Crédito Público debe asegurar que las instituciones, dependencias y unidades ejecutoras responsables de los proyectos, desarrollados con fondos provenientes de financiamiento externo, agilicen la ejecución de los mismos y el desembolso de los recursos financieros correspondientes, en concordancia con las metas de avance físico de los proyectos y las condiciones contractuales de los convenios de préstamos y/o donaciones". En el numeral 22 del mismo artículo citado, se indica: "La Dirección de Crédito Público debe velar porque los recursos obtenidos mediante operaciones de Crédito Público se apliquen a su destino específico, en los plazos establecidos y cumpliendo con las condiciones contractuales previas y posteriores a los desembolsos". En el Acuerdo Ministerial No. 354-2001, del Ministerio de Finanzas Públicas, Capítulo XI. Dirección de Crédito Público, Departamento de Análisis y Programación, párrafo catorce, se dice: "Debe efectuar análisis sobre la ejecución física y financiera de los proyectos financiados con recursos externos y de contrapartida, con base en la información que le suministre el Departamento de Ejecución y Seguimiento, informando periódicamente a la Dirección". Respecto a las funciones asignadas al Departamento de Ejecución y Seguimiento de Proyectos, se dice en el párrafo primero: "Este debe ejercer seguimiento y supervisión permanente sobre la utilización de los recursos obtenidos mediante operaciones de préstamos externos y donaciones, con el propósito de verificar que los mismos se utilicen de acuerdo a su destino específico, en los plazos establecidos y cumpliendo con las condiciones contractuales previas y posteriores a los desembolsos". Y en el párrafo segundo: "Debe ejercer seguimiento permanente sobre las acciones inherentes a la preejecución y ejecución de los programas y proyectos con financiamiento externo reembolsable y no reembolsable, a fin de que las instituciones, dependencias y unidades ejecutoras responsables agilicen su desarrollo, administración y el desembolso de los recursos externos y de contrapartida, de conformidad con las condiciones contractuales de los respectivos convenios de financiamiento, y otras disposiciones aplicables". Además, en el párrafo tercero se indica: "Debe supervisar que los recursos de contrapartida que se asignen anualmente a cada proyecto o programa financiado con recursos externos y donaciones, sean consistentes con los respectivos planes de ejecución y que su monto acumulado esté de acuerdo con lo estipulado en los convenios y contratos respectivos".

De cara a esa obligación, la Contraloría General de Cuentas reportó lo siguiente: "La Dirección de Crédito Público no les da seguimiento a los préstamos y donaciones provenientes de la cooperación externa, en cuanto a la oportuna y adecuada utilización de los fondos; además, no realiza verificación a la ejecución física y financiera de los programas y proyectos financiados con recursos externos".

Por su parte, la CGC informa sobre las acciones realizadas para fiscalizar el endeudamiento público. Según ella:

- Verificó que el Ministerio de Finanzas Públicas registre y controle adecuadamente el endeudamiento público interno y externo.
- Verificó que los préstamos se hayan registrado de conformidad con la base legal que los establece.

Fuente: CGC (2007). Informe de Auditoría

Tabla 11
Variable de transparencia presupuestaria peor calificada.
Resultados en los países del ILTP 2007

Variable	Bolivia	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	México	Perú	Venezuela
Participación Ciudadana en el Presupuesto	20%	13%	16%	5%	13%	12%	10%	14%	14%
Atribuciones y Participación del Legislativo	48%	33%	56%	35%	54%	41%	40%	37%	3%
Información sobre Criterios Macroeconómicos	46%	45%	59%	44%	44%	23%	48%	69%	38%
Asignación del Presupuesto	32%	27%	27%	14%	23%	19%	21%	15%	22%
Cambios del Presupuesto	30%	44%	53%	18%	28%	59%	14%	38%	32%
Fiscalización del Presupuesto	35%	38%	65%	14%	22%	12%	31%	20%	10%
Capacidades del Órgano de Control Externo	27%	41%	65%	15%	12%	14%	43%	19%	10%
Evaluación de la Contraloría Interna	30%	25%	33%	na	11%	8%	17%	13%	5%
Rendición de Cuentas	30%	26%	26%	17%	25%	14%	22%	22%	13%
Control sobre Funcionarios Federales	35%	29%	44%	18%	27%	14%	22%	27%	17%
Información sobre Deuda Federal	33%	33%	52%	21%	38%	19%	27%	32%	26%
Calidad de la Información y Estadísticas	47%	30%	46%	30%	43%	16%	32%	36%	22%
Responsabilidades de Niveles de Gobierno	47%	34%	41%	21%	45%	33%	23%	22%	17%
Oportunidad de la Información	14%	24%	38%	12%	19%	10%	27%	20%	15%

Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en los distintos países del ILTP 2007.

RECOMENDACIONES

Antes hacer las recomendaciones específicas en relación con cada una de las variables analizadas, queremos resaltar la importancia de que el Gobierno le dé seguimiento a los compromisos del Plan de Implementación del Ejecutivo, proveniente de la Mesa de Transparencia y Auditoría Social, en la que participaron varias organizaciones de la sociedad civil.¹⁰ El contenido de las acciones de seguimiento debe de ser evaluado y ponderados previamente los beneficios que se espera obtener frente a los costos que pueda implicar su implementación.

También consideramos importante la constante evaluación y discusión de las propuestas en materia de transparencia presupuestaria. Debido a que es un ejercicio orientado a que la población conozca del presupuesto, dicho esfuerzo no puede planificarse desde un escritorio, sino desde una mesa donde los distintos sectores de la sociedad dialoguen sobre las necesidades de información y los objetivos que dicha información tendrá. A continuación presentamos una serie de recomendaciones que, como agenda tentativa, consideramos que deben evaluarse desde las distintas instancias del sector público y la sociedad civil.

Evaluación de la Contraloría Interna

- Realizar una campaña de concienciación de la importancia de que las autoridades apoyen a sus UDAI, e identifiquen en ellas un aliado para lograr los objetivos de la institución, mediante el fortalecimiento de la institución y la reducción de riesgos en la administración.
- Publicar el Plan Operativo Anual y el Presupuesto de las UDAI, describiendo lo más detalladamente posible las metas que se fijen y las actividades que plantea desarrollar para alcanzarlas. Debe justificarse el Presupuesto a partir de estándares internacionales, que permitan reconocer la capacidad para alcanzar los objetivos.
- Publicar los informes de las auditorías realizadas por las UDAI. Como mínimo, dicha información debe estar disponible en Internet en formato de fácil acceso. Además, deben darse a conocer los procedimientos propuestos para superar las deficiencias encontradas e indicar cuáles de ellos se han implementado.

Capacidades del Órgano de Control Externo

- Debe evaluarse cuál es la mejor forma de garantizar la autonomía de la CGC y el Organismo Judicial. Esto implica la forma como se elige a sus funcionarios, los requisitos que deben llenar y los mecanismos de financiamiento.

¹⁰ Los compromisos pueden verse en el Anexo III. El 26 de julio del 2007 el Gobierno realizó una presentación del Plan de Acción Gubernamental en Transparencia, en donde se muestran avances en 11 de 20 compromisos de transparencia y en 12 de 16 compromisos en acciones de anticorrupción. Lastimosamente no se encuentra información más detallada sobre estos avances.

- En el 2006, la Coalición por la Transparencia elaboró una Propuesta de Plan de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de Cuentas. El mismo es un análisis de los riesgos existentes en el funcionamiento actual de la Contraloría, frente a los se establece una serie de estrategias y acciones para ayudar a superarlos. Esto involucra la participación de la Contraloría, el Congreso y el Organismo Ejecutivo. Para hacerlo viable, es necesario priorizar las acciones y establecer el cronograma a seguir entre las distintas instituciones involucradas. También implica comprometer a más actores en el proceso de rendición de cuentas del Estado.
- Hacer un análisis de los programas del Gobierno, precisando cuáles son los principales riesgos financieros, los que afectan a los procesos y los que afectan al cumplimiento de los objetivos fijados. A partir de dicho análisis, que deberá hacerse público, la CGC deberá elaborar su Plan Operativo Anual.
- La Contraloría General de Cuentas debe hacer público su Plan Operativo Anual juntamente con su Presupuesto, desarrollando de la manera más detallada las metas que se pretende alcanzar y las actividades que se desarrollarán para el efecto. Debe priorizarse la evaluación de los programas en los que se prevea un riesgo mayor en cuanto al uso inadecuado de los recursos. Dicha evaluación deberá incluir el análisis financiero, el de los procesos que se necesite cubrir y el del cumplimiento de los objetivos establecidos. Para elaborar el Presupuesto, se recomienda que el mismo se determine sobre la base de estándares internacionales.
- Para mejorar la capacidad de fiscalización de la Contraloría General de Cuentas y, en general, el funcionamiento del Estado de Guatemala, se recomienda una reforma que permita mejorar el recurso humano de sus instituciones, a través de una reforma del servicio civil. Esto debería orientarse a mejorar los cuadros técnicos del Estado, basando en los méritos adquiridos el funcionamiento de los mismos.
- Reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, para dar a conocer públicamente el resultado de las auditorías y las contra revisiones generadas efectuadas por ella misma. También debería existir la obligación legal de que la Contraloría General de Cuentas compruebe que en los diez mayores programas del Gobierno Central se han superado satisfactoriamente los hallazgos de las ocasiones anteriores.

Participación Ciudadana en el Presupuesto

- Aprobar la Ley de Acceso a la Información Pública, para facilitar el acceso a la información de todo el sector público. Para que funcione adecuadamente, deben revisarse antes las penalizaciones a los funcionarios que la incumplan.
- Establecer mecanismos que permitan a las autoridades de las entidades del Gobierno Central la celebración de audiencias con la sociedad civil, durante el proceso de formulación del presupuesto de la entidad de que se trate.¹¹ Las mismas no serán vinculantes, pero con ellas podrán proporcionar los ciudadanos a las autoridades información que pueda ayudarles a mejorar los procesos de presupuestación. Algunos principios aplicables a dichas audiencias pueden ser: a) no son vinculantes; b) cupo de participantes limitado; c) el primero en mostrar interés por participar será el primero en hacerlo; y d) las audiencias tendrán carácter público.

¹¹ También es importante que el propio Congreso de la República celebre las audiencias públicas. Sus características se detallan más adelante.

- Utilizar datos y explicaciones sencillas para que sea más fácil entender cómo funciona el Presupuesto Nacional. Esto implica explicar los mecanismos para que la población pueda solicitar y obtener información sobre el impacto esperado del Presupuesto de forma georreferenciada, por lo menos en cuanto se refiere a la inversión. La información respectiva debe estar disponible en español y empezar a publicarse en las distintas lenguas de los pueblos indígenas.
- Establecer los procesos para hacer posibles las alianzas entre el sector público y la ciudadanía, en vistas a la realización de auditoría social, especialmente en cuanto al análisis del impacto y la calidad del gasto público.

Oportunidad de la Información

- Hacer público el documento del Presupuesto con los techos que en él se delimitan para cada caso, durante las primeras etapas de la formulación presupuestaria.
- Hacer público el resultado de las discusiones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda y el Pleno del Congreso sobre el Presupuesto. Esto implicaría la elaboración de una minuta diaria accesible por Internet. La misma debe incluir los resultados de las audiencias con los funcionarios del Gobierno y con la sociedad civil.
- Hacer públicos los informes rendidos por las UDAI a lo largo del año.
- Hacer público el Informe de Auditoría de la Contraloría General de de Cuentas.

Fiscalización del Presupuesto

- Esta variable requiere mejorar el funcionamiento de las UDAI y de la CGC. Asimismo, para evaluar cuán bien están cumpliendo su función estas dos entidades, debe emitirse la Ley de Acceso Público a la Información, para que los ciudadanos puedan hacerle auditoría social a las entidades autónomas y descentralizadas.
- Se requiere una estrategia doble para mejorar la fiscalización de la ejecución paralela del Gobierno Central. De esa manera, se logrará superar la dependencia innecesaria que muchas instituciones públicas tienen para la ejecución de proyectos mediante fideicomisos, fondos sociales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, debido a las múltiples trabas de los mecanismos “formales” de contratación. Por un lado, hacer eficientes los procesos tradicionales/formales de contratación del Gobierno Central. Por el otro, establecer mecanismos que permitan transparentar el uso de los recursos públicos a través de dichas instancias. La posibilidad de ejecución mediante cualquiera de estos mecanismos debiera de estar condicionada legalmente a que exista un mecanismo de fiscalización compatible con las metodologías de la CGC.

- En cuanto al gasto militar, es necesario especificar en la legislación a qué se refiere el gasto militar por concepto de seguridad nacional. Asimismo, debe establecerse cuál va a ser el mecanismo de su fiscalización, tomando en cuenta el ejemplo de otros países. Una opción es que una comisión del Congreso se encargue de analizarlo en privado.

Asignación del Presupuesto

- Resulta imprescindible flexibilizar el Presupuesto, de manera que el porcentaje de recursos que ya tienen un destino previamente fijado sea bajo. Esto implica la introducción de reformas legales, con el fin de que los recursos lleguen a las instituciones cuyos fines son prioritarios para el Gobierno Central.
- Hacer explícito el monto de los impuestos que tienen destino específico. Deben desglosarse el impuesto, la entidad y el programa beneficiado.
- Debe evaluarse la conveniencia de que, en el caso de no aprobarse el Proyecto de Presupuesto, rija el que esté vigente. Esto anula el esfuerzo hecho en la etapa de formulación para elaborar un Presupuesto atendiendo necesidades y objetivos planificados previamente. Debe evaluarse si es lo más conveniente que, en el caso de que en el Congreso de la República no se llegue a un acuerdo, el Presupuesto que rija para el año siguiente sea el que responda al Proyecto de Presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo.

Rendición de Cuentas

- Hacer público el Sistema de Metas del Gobierno, SIGOB, para contar con información sobre la evolución de los resultados no financieros de la ejecución presupuestaria.
- El Gobierno debe incluir en sus informes cuatrimestrales y semestrales información relacionada con el avance de los resultados no financieros. Dicha información debe responder a los indicadores meta contenidos en el Presupuesto aprobado.
- El Ministerio de Finanzas Públicas debe elaborar informes sobre la situación financiera consolidada del Estado de Guatemala, tanto a nivel de ingresos y egresos como a su situación en cuanto a activos y pasivos.
- Establecer la obligación legal de que todas las entidades que reciben transferencias del Gobierno Central a través 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.
- GUATECOMPRAS debe presentar la información sobre el precio de los bienes y servicios adquiridos.

- Reiterar y fortalecer el esfuerzo actual que están haciendo SEGEPLAN y la DTP por elaborar un Presupuesto basado en resultados. De especial importancia es la decisión que se tome sobre el impacto y los indicadores meta, para que los mismos permitan su evaluación adecuada por la población.
- Fijar estándares sobre las páginas Web del Gobierno Central. Actualmente la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado trabaja en ello. Debe tomarse en cuenta que hay que hacer fácil el acceso al documento sobre rendición de cuentas, a lo cual obliga el Acuerdo Gubernativo 645-2005. Debe incluirse en él la información de la rendición de cuentas anual.
- El portal de transparencia podría verse beneficiado si se incluyeran las respuestas a las preguntas contenidas en el Anexo IV de este documento. Como parte del interés del Gobierno Central por promover la transparencia, el mismo solicitó apoyo al CIEN para mejorar el portal de transparencia del Ministerio de Finanzas Públicas (<http://transparencia.minfin.gob.gt>). Para ello, en el momento de pasar el cuestionario del ILTP 2007, preguntamos a los expertos y usuarios del Presupuesto qué preguntas les gustaría que fueran respondidas a través de dicho portal.

Cambios en el Presupuesto

- Guatemala contó anteriormente con un marco jurídico que permitía una mayor injerencia del Congreso en los cambios introducidos en el Presupuesto aprobado. La experiencia fue poco positiva. Por ello, la recomendación ahora es que el Ministerio de Finanzas Públicas asuma la obligación de informar cómo se verán afectadas las metas por la transferencia.
- 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 ejecutados finalmente; también respecto a los objetivos y metas propuestas y los efectivamente alcanzados.

Control sobre Funcionarios

- Aprobar una reforma legal para establecer nuevas figuras, a fin de 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 el funcionario reporta son congruentes con el nivel de vida que lleva. De esta manera se facilita la posibilidad de descubrir los 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 empresas de ámbito internacional.
 - Testaferrato: figura que se configura cuando un tercero se involucra en un acto de corrupción, y recibe el dinero en lugar del funcionario público.
 - Obstrucción de la justicia: esta figura serviría para imponer penas importantes a quienes oculten o destruyan documentos que podrían servir para determinar la culpabilidad de los participantes en acciones irregulares.

- Hacer pública la información sobre el ingreso total que los funcionarios públicos perciben, como resultado del puesto que ocupan o el cargo que desempeñan (incluye dietas por participar en juntas directivas, por ejemplo).
- Evaluar los procesos del Ministerio Público y del Organismo Judicial para detectar si existen procesos críticos que dificulten enjuiciar a los funcionarios públicos acusados de corrupción.
- Hacer pública la base de datos de quienes no han cumplido con entregar o actualizar sus declaraciones de probidad.

Información sobre Deuda del Gobierno

- El Ministerio de Finanzas Públicas debe contabilizar como deuda 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 en que se han colocado los préstamos, poniendo los principales detalles de los mismos en su página de Internet.

Calidad de la Información y Estadísticas

- Apoyar la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico, ENDE, impulsada por el Instituto Nacional de Estadística, INE. Esto implicará promover la aprobación de legislación que permita adecuarlo a la estructura real del funcionamiento para generar datos estadísticos por parte del sector público.
- Incluir en el Proyecto de Presupuesto el Balance General del Estado de Guatemala y el del Gobierno Central. Deben incluirse al menos los de dos años para poder compararlos.
- Promover el portal de transparencia del análisis presupuestario, para que pueda acceder al mismo la ciudadanía poco especializada (<http://transparencia.minfin.gob.gt>), y dejar claro que todo ciudadano interesado en mayor información tiene dos opciones: a) consultar por teléfono o e-mail a personal del MINFIN; b) participar en un curso de capacitación, para aprender a utilizar la herramienta SICOIN-WEB (<http://sicoin.minfin.gob.gt>), con el fin de hacer la desagregación o agregación que le resulte útil.

Información sobre Criterios Macroeconómicos

- Publicar en el Proyecto de Presupuesto las proyecciones de las variables macroeconómicas empleadas para elaborarlo y que actualmente no se publican: como las tasas de interés de la deuda pública interna y externa, déficit cuasifiscal, y el precio de insumos importantes para el Gobierno (combustibles, energía eléctrica, salarios).

- Informar de manera explícita sobre cómo las variables macroeconómicas y los precios de insumos importantes afectan el Presupuesto del Gobierno Central. El objetivo principal de esto es facilitar la elaboración de posibles escenarios que podrían afectar al Presupuesto.
- Hacer pública la metodología empleada para obtener los pronósticos de las variables macroeconómicas empleadas en la elaboración del Presupuesto.

Responsabilidades a Niveles del Gobierno

- Se debe restablecer el principio legal de “publicidad”, como principio presupuestario en relación con todo el sector público, de especial aplicación a las municipalidades y a las entidades descentralizadas y autónomas. Puede establecerse esta obligación mediante cambios en la legislación y la opinión de la Corte de Constitucionalidad, que avalen el principio de que la publicidad en materia presupuestaria no afecta a la autonomía de dichas entidades.
- Apoyar los procesos para transparentar el presupuesto de las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo la obligación de utilizar SIAF, SNIP y GUATECOMPRAS; y evaluar los actuales procesos que dichos sistemas emplean para mejorar su funcionamiento.

Atribuciones y Participación del Legislativo

- Fortalecer, profesionalizar y darle más autonomía a la Unidad de Análisis Presupuestario (UAP), constituida por un grupo de asesores actualmente adscrito a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Para ello debería elaborarse su normativa y dotarla de los recursos físicos, humanos y financieros necesarios para que desempeñe su labor de apoyo técnico tanto a la Comisión de Finanzas como a los demás diputados al Congreso. Dicha labor debe abarcar las distintas etapas del proceso presupuestario: formulación, discusión y aprobación, ejecución y control.
- Normar los procedimientos a seguir por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para la celebración de audiencias públicas en torno al Presupuesto. El objeto de esto sería lograr una mayor claridad para los diputados, los funcionarios públicos y la ciudadanía sobre cómo se conformarían dichas audiencias y qué derechos y obligaciones tendrían cada uno de los involucrados en ellas. Algunos principios podrían ser éstos: a) no son vinculantes; b) solo un cupo limitado participaría en ellas; c) el primero en mostrar interés en participar sería el primero en participar; d) tendría carácter público; e) la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda normaría otros detalles específicos adicionales.
- Establecer y darle carácter de obligatorio al procedimiento para hacer del conocimiento público la agenda y las conclusiones de las reuniones y audiencias de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, Como mínimo, dicha información debe estar disponible en Internet (en formato de fácil acceso) y en la Biblioteca del Congreso.

- Cambiar el plazo para la elección de Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, lo mismo que para el resto de las comisiones. Dicho plazo debería ser de cuatro años, en lugar de uno. Esto evitaría negociaciones cada doce meses sobre sus integrantes y permitiría un proceso acumulado de aprendizaje a lo largo del período.

ANEXO i

Criterios de selección de la población de expertos y usuarios para la encuesta de percepciones

Población	Criterios de selección
Congresistas (diputados y/o senadores).	Se seleccionará a los congresistas de la Comisión del Presupuesto.
Investigadores o académicos que trabajen en el tema de presupuesto.	Especialistas de las universidades y centros de educación superior que hayan publicado sobre el tema presupuestario o de finanzas públicas en los <u>últimos CINCO años.</u>
Organizaciones de la sociedad civil.	Organizaciones cuyos miembros hayan escrito o hecho <u>declaraciones</u> en diarios nacionales durante la discusión presupuestaria en el Congreso en los últimos dos años. Las declaraciones pueden ser sobre el Presupuesto propiamente dicho, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales, y cuyas expresiones hayan sido captadas y reproducidas por la prensa.
Medios de comunicación (periódicos y revistas).	<p>Incluir a periodistas, articulistas, columnistas y editorialistas que aborden el tema presupuestario en los diarios y revistas, de acuerdo con los siguientes criterios de selección. Se excluirán las revistas de grupos u organizaciones gremiales o sectoriales (sindicatos, empresarios, abogados, etc.). Los criterios son:</p> <p><i>Diarios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos tres ciudades del país, o bien diarios regionales de reconocida importancia. • Característica: deben incluir una sección de Economía o ser importantes para formar opinión pública. <p><i>Revistas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos tres ciudades del país. • Característica: deben incluir una sección de Economía o ser importantes para formar opinión pública. • Periodicidad: deben publicarse por lo menos cada 15 días (quincenales o semanales).

Fuente: FUNDAR (2007).

ANEXO ii

Resultados de las encuestas: variables y atributos de transparencia presupuestaria

VARIABLE Y ATRIBUTO	Metodología ILTP 2007	Metodología ILTP 2005	Mejoras evidentes
Atribuciones y participaciones del Legislativo.	60.3%	52.2%	
El Congreso tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Organismo Ejecutivo.	88.9%	80.4%	
Son suficientes los tres meses que se otorgan legalmente al Congreso para el análisis y la discusión del Presupuesto.	66.9%	63.1%	
Existe un debate significativo en el Congreso sobre el Proyecto de Presupuesto que es enviado por el Organismo Ejecutivo.	25.2%	13.0%	Mejoró
El Congreso tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del Presupuesto.	36.8%		
Responsabilidades de niveles del Gobierno	45.1%	30.4%	Mejoró
Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el Gobierno Central y las municipalidades.	45%	30.4%	Mejoró
Información sobre criterios macroeconómicos.	44.0%	37.8%	
El Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo Proyecto de Presupuesto.	46.3%	42.1%	
Las proyecciones de los ingresos en el Proyecto de Presupuesto son confiables.	41.7%	33.4%	
Calidad de la información y estadísticas	42.9%	26.7%	Mejoró
En general, las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.	46.6%	25.3%	Mejoró
El presupuesto proporciona un panorama completo de las finanzas del Gobierno Central.	44.4%	26.0%	Mejoró
La información presupuestaria se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	38.7%	22.3%	Mejoró
La información presupuestaria se presenta con agregaciones o resúmenes que permiten hacer análisis integrales.	41.7%	33.2%	
Información sobre deuda nacional.	37.6%	31.1%	
Es pública la información sobre cualquier obligación futura o pasivo del Gobierno Central.	39.3%	29.8%	
Toda obligación futura del Gobierno Central, como pasivos laborales (Clases Pasivas y Civiles del Estado), inversión financiada o rescates de sectores económicos se contabiliza como deuda pública.	25.8%	19.9%	
Se conoce el destino de la deuda contraída cuando se contrata deuda pública.	41.2%	32.1%	
Se conoce la duración de la deuda o los plazos de pago cuando se contrata deuda pública.	43.9%	42.6%	

Control sobre funcionarios	27.6%	21.0%	
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones patrimoniales juradas que hacen los funcionarios(as).	23.4%	21.0%	
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) del Gobierno Central.	49.4%	29.1%	Mejóro
Es pública la información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) del Gobierno Central, tales como bonos, seguro médico, uso de autos, gastos personales, etcétera.	19.0%	13.1%	
En caso de una irregularidad en el ejercicio del Presupuesto, se puede establecer quiénes son los(as) culpables .	35.0%	30.4%	
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del Presupuesto en beneficio propio o de terceros.	6.8%	11.4%	
Cambios en el Presupuesto	27.6%	31.4%	
En el caso de que se hagan modificaciones sustanciales al Presupuesto aprobado por el Congreso durante el ejercicio fiscal, ¿en qué medida participa el Poder Legislativo en estos cambios?	27.6%	31.4%	
Rendición de cuentas	25.3%	21.7%	
Los precios de compra que paga el Organismo Ejecutivo se hacen públicos en las compras o gastos de más de 900,000 quetzales.	39.3%	32.9%	
El Organismo Ejecutivo proporciona de indicadores que permiten evaluar adecuadamente el impacto del gasto .	19.0%	3.5%	Mejóro
Los reportes del ejercicio del Presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado y autónomo o empresas públicas (como IGSS, USAC, CDAG, GUATEL, INDE, etc.)	8.3%	8.8%	
El Ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas .	12.0%	5.1%	
Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del Gobierno Central son comparables con el Presupuesto aprobado por el Congreso de la República.	43.3%	55.0%	
Los reportes sobre el avance en la ejecución de programas y sus metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado por el Congreso de la República.	30.7%	24.0%	
Los documentos del Proyecto de Presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del Presupuesto.	24.6%	22.8%	
Asignación del Presupuesto	22.9%	28.0%	
La asignación del Proyecto de Presupuesto es básicamente inercial ; esto es, se basa en las asignaciones pasadas.	11.3%	15.0%	
La asignación del Presupuesto se hace con base en la evaluación del desempeño de los programas .	13.8%		
La mayoría de los recursos que el Ejecutivo asigna a las municipalidades se asignan según criterios públicos .	50.6%	39.3%	Mejóro
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan de Gobierno del Organismo Ejecutivo .	9.8%	13.2%	

Los recursos ejecutados se apegan a los niveles de presupuesto aprobados por el Congreso.	28.8%	31.5%	
Fiscalización del Presupuesto	22.1%	20.2%	
Los recursos ejecutados por empresas públicas como GUATEL o INDE son fiscalizados .	23.1%	22.3%	
Los recursos ejecutados por todos los demás organismos descentralizados y autónomos como el IGSS, la USAC, el CDAG, etcétera, son fiscalizados .	23.3%	27.1%	
El gasto del Gobierno Central para la Defensa se fiscaliza.	12.6%	11.6%	
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	29.5%	19.9%	
Oportunidad de la información	19.1%	19.4%	
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del Presupuesto durante la formulación del mismo?	17.20%	13.5%	
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del Presupuesto durante la discusión y aprobación del mismo?	31.60%	34.3%	
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del Presupuesto durante la ejecución del mismo?	19.70%	17.9%	
¿Cuán oportuno es el momento en que se hace pública la información del Presupuesto durante la fiscalización del mismo?	7.70%	12.0%	
Participación ciudadana en el Presupuesto	13.4%	10.2%	
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el Presupuesto, en cualquiera de sus etapas .	19.6%	21.6%	
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del Proyecto de Presupuesto.	23.1%	14.2%	
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del Presupuesto.	6.8%	12.9%	
En el caso de haber cambios sustantivos en el Presupuesto aprobado durante su ejecución, el Organismo Ejecutivo informa sobre estos cambios a la opinión pública , particularmente sobre los recortes o aumentos por programa.	4.2%	8.8%	
Al terminar el ejercicio fiscal, el Organismo Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	13.2%	8.8%	
Capacidades del Órgano de Control Externo	11.9%	10.0%	
La Contraloría General de Cuentas es confiable .	9.8%	9.9%	
Las recomendaciones de la Contraloría General de Cuentas han contribuido a combatir la corrupción.	6.7%	10.3%	
La Contraloría General de Cuentas verifica que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del Presupuesto.	12.5%	5.7%	
La Contraloría General de Cuentas tiene la capacidad para fiscalizar el gasto del Gobierno Central.	18.4%	14.0%	
Evaluación de la Contraloría Interna	11.0%	10.9%	
Las Unidades de Auditoría Interna, UDAI, son confiables .	11.0%	10.9%	

Fuente: elaboración a partir de los cuestionarios utilizados en Guatemala.

ANEXO iii

Plan de Implementación del Ejecutivo de la Mesa de Transparencia y Auditoría Social

Descripción	Plan de implementación
Avanzar en la vinculación de los procesos de inversión pública por medio de los sistemas SNIP – GUATECOMPRAS – SIGOB.	Continuidad
Estudio del impacto de Guatecompras para ver beneficios tangibles.	3 meses
Elaborar estudio sobre salarios de funcionarios públicos de alto nivel.	2007
Actualizar los inventarios físicos de las instituciones del Estado.	2007
Hacer operativo de inmediato el sistema SIAF-SAG.	6 meses
Diseñar y ejecutar en forma participativa el desarrollo de capacidades ciudadanas.	2007
El Organismo Ejecutivo cumple con las rutas de información interinstitucional.	3 meses
Información sobre la ejecución física y financiera de las obras o proyectos contenidos en el SNIP.	6 meses
Institucionalizar el SNIP y definir los indicadores de gestión para evaluar la eficiencia y la eficacia del gasto.	2007
Mejorar y ampliar las obligaciones de transparencia.	6 meses
Abrir el Presupuesto por proyectos y eliminar los bolsones presupuestarios.	6 meses
El Ministerio de Finanzas Públicas emite el acuerdo ministerial interno para el manejo de los fideicomisos.	3 meses
Programa Nacional de Fortalecimiento de Contrataciones Públicas.	6 meses
Instar al Congreso de la República para que conozca y apruebe: 1) la Ley de Acceso a la Información; 2) Reformas al Código Penal sobre delitos de corrupción.	3 meses
Implementar los mecanismos para hacer efectivas las normas éticas del Organismo Ejecutivo y hacerlas públicas.	6 meses
Revisar la estructura jurídica, las funciones, las áreas de influencia y la pertinencia de los fondos sociales.	6 meses
Apoyar las gestiones sociales para aprobar la Ley de Auditoría Social y Participación Ciudadana.	6 meses
Cabildeo en el Congreso para aprobar nuevas leyes o promover reformas.	2006-2007
Informar periódicamente y de manera comparativa sobre metas, plan de gobierno, y resultados.	6 meses
Adquirir software para hacer operativo el Acuerdo gubernamental 645-2005.	6 meses
Popularizar el uso de la información que genera el uso de recursos electrónicos a nivel municipal.	2007
Cumplir las recomendaciones del CECICC.	6 meses
Reglamentar las transferencias constitucionales a las municipalidades o municipios.	6 meses (verificar)
Hacer pública la información contenida en el SICOIN WEB de las instituciones descentralizadas.	6 meses
Completar los trámites de aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.	1 mes
Publicidad de los fondos de fideicomisos, instituciones financieras a cargo, etc.	6 meses
Emitir normas de transparencia, control y rendición de cuentas en los fondos sociales, fideicomisos, y ONG que ejecuten fondos públicos.	6 meses
Desarrollar sistemas de atención a la inconformidad y hacer públicos los resultados.	2007
Mejorar las normas para archivar la información en Organismo Ejecutivo.	6 meses

ANEXO IV

Principales preguntas planteadas por expertos y usuarios del Presupuesto para el portal de transparencia del MINFIN

Como parte del interés del Gobierno Central en promover la transparencia, se solicitó apoyo para mejorar el Portal de Transparencia del Ministerio de Finanzas Públicas (<http://transparencia.minfin.gob.gt>). Con tal fin, en el momento de pasar el Cuestionario del ILTP 2007, preguntamos a los expertos y usuarios del Presupuesto qué preguntas les gustaría que fueran respondidas a través de dicho portal. A continuación se muestran los resultados.

Proceso Presupuestario	¿Cómo se elabora el Presupuesto del Gobierno Central?
	¿Cómo se hace el presupuesto de los ministerios?
	¿Cuáles son los techos presupuestarios? ¿Con base en qué criterios se determinaron los mismos?
	¿Qué diputados votaron a favor del Proyecto de Presupuesto? ¿Quiénes razonaron su voto? ¿Cuál fue su razonamiento?
	¿Cómo se realizan las transferencias presupuestarias? ¿Por qué se realizan las mismas? ¿Cómo puedo obtener información completa sobre las transferencias?
	¿Cuánto se ejecutó de menos o se ejecutó de más por entidad? ¿Cuál fue la razón?
Acceso a información	¿Qué mecanismos puedo utilizar para obtener información del sector público? ¿Cómo puede un ciudadano hacer uso del Acuerdo Gubernativo 645-2005? ¿Qué instituciones incumplen las obligaciones contenidas en el Acuerdo Gubernativo 645-2005?
	¿Con qué funcionarios puede uno ampliar la información de las instituciones públicas? ¿Cómo se les puede contactar?
	¿Cómo obtener asistencia legal y normativa sobre las etapas del Presupuesto (número de teléfono, para concertar cita con experto)?
	¿Cómo puedo obtener información para capacitarme en el uso de SICOIN?
	¿Cómo obtener asistencia técnica para ubicar en SICOIN lo que se busca (número de teléfono para concertar cita con experto)?
	¿Cómo obtengo información complementaria que permita un mejor análisis del Presupuesto (PIB, PNB, IPC, PEA, carga tributaria, población, desempleo, informalidad, etc.)?
	¿Cómo puedo entender el Presupuesto? (Pensar en un manual con glosario).
Inversión y Gasto Social	¿Cuántos recursos se asignaron a mi comunidad? ¿Qué proyectos, objetivos y programas implican esos recursos? ¿Qué instituciones están encargadas de administrar esos fondos? ¿Cómo puedo denunciar las anomalías?
	¿Cuáles son las políticas, programas, montos, entidades y responsables del gasto social en educación y salud?
	¿Cuáles son las políticas, programas, montos, metas, resultados y responsables de las secretarías y fondos sociales?
	¿Cómo se puede tener acceso a la inversión pública georreferenciada? ¿Cuáles son las obras públicas que se pretende alcanzar por departamento?
	¿Qué proyectos han sido planteados con un estudio de preinversión?
Metas e Impacto	¿Cuáles son las metas que se pretende alcanzar por departamento con el gasto y la inversión del Gobierno Central? ¿Cuáles son las metas que se pretende alcanzar por municipio con el gasto y la inversión del Gobierno Central?
	¿Cuáles son las metas de los programas del Gobierno?
	¿Cuál fue el impacto de los programas? Real, no teórico.
	¿Cuál fue el impacto de la inversión pública? Real, no teórico.
	¿Cuál es el avance en la ejecución de las metas establecidas en el Proyecto de Presupuesto?

Rendición de cuentas	¿Qué funcionarios no han entregado su declaración patrimonial jurada? ¿Qué funcionarios no la han actualizado?
	¿Cómo obtener información sobre el proceso que se ha desarrollado por un hallazgo detectado por la CGC?
	¿En qué instituciones se han detectado hallazgos por la Contraloría en el último año? ¿Cuáles fueron? ¿Cuál fue la respuesta de la institución?
	¿Cómo acceder de manera fácil al Informe de Liquidación de la Contraloría General de Cuentas?
	¿Cómo se puede tener acceso a las declaraciones de conflicto de intereses?
Contrataciones y Fideicomisos	¿A cuánto ascienden la compra, el consumo y los precios de insumos importantes, como la gasolina, electricidad, comida, papelería, medicina? ¿Quiénes son los proveedores de estos insumos?
	¿Cómo puedo obtener una copia de los contratos del Estado?
	¿Cómo tener acceso al costo real desagregado y agregado de la obra pública?
	¿Quiénes son los principales proveedores del Estado?
	¿Cuáles son los programas e instituciones que no cumplen con Guatecompras?
	¿Cómo puede obtenerse una mayor desagregación del gasto, por ejemplo, a nivel de medicinas?
	¿Cómo funcionan los fideicomisos del Estado? ¿Cuáles son los principales fideicomisos? ¿Cómo se puede tener acceso a objetivos, metas, montos, costos administrativos, encargados de su administración, etc.?
Deuda Pública	¿Cuáles son las ONG y organizaciones internacionales que administran recursos públicos? ¿Cómo se puede tener acceso a los datos sobre los recursos que administran (montos, programas, objetivos, costos administrativos, razón por la cual ha sido contratado este ente)?
	¿Cuál es la deuda flotante? ¿Cuáles son los principales motivos de que no se haya realizado el desembolso correspondiente?
	¿Cuáles son las metas que se pretende alcanzar con cada préstamo aprobado?
Otros Organismos del Estado	¿Cuál es el costo de la deuda no desembolsada (desglosarla por organismo internacional y préstamo)?
	¿Cómo se puede obtener información presupuestaria del Organismo Legislativo, el Organismo Judicial, y las municipalidades?
Ingresos	¿Cuáles son los proyectos municipales y metas que se financian con las transferencias realizadas por el Gobierno Central?
	¿Cuál es el monto que cada banco cobra como comisión por recaudación tributaria? ¿Cuál es el tiempo de “jineteeo” de dichos recursos?
	¿Cuál es la evolución histórica de los ingresos y los egresos de los ministerios, durante los últimos 10 años?
Recurso Humano	¿A cuánto ascienden los aportes y las donaciones a las distintas entidades del Gobierno? ¿Cuáles son sus condiciones? ¿Cuál es la meta que ayudarán a alcanzar? ¿Cómo va la ejecución de la meta?
	¿Cuál es el ingreso total que percibe un funcionario resultado de su cargo (incluyendo dietas por asistir a juntas directivas)? ¿Cuál es el desglose de dicho ingreso?
	¿Cuáles son y a cuánto ascienden las prestaciones pactadas y que reciben los empleados y funcionarios por los pactos colectivos de trabajo?
	¿Cómo puedo obtener información sobre el número de trabajadores de las entidades del Gobierno, su clasificación y las funciones que desempeñan?

Fuente: entrevistas con usuarios y expertos del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

ANEXO V

Análisis Cuantitativo para el Índice de Transparencia Presupuestaria: El Caso de Guatemala en el 2007

Para analizar la percepción de la transparencia presupuestaria en Guatemala se realizó un análisis estadístico a la encuesta de percepción a distintos expertos y usuarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado de Guatemala. Derivada de esta información, el presente documento tiene por objetivo inferir los principales hallazgos estadísticos que vinculen la calificación del índice presupuestario con distintas variables recopiladas.

Se entrevistó a 58 de 72 expertos censados en el área de transparencia presupuestaria. El cuestionario dividió en cuatro etapas: formulación; análisis, discusión y aprobación del presupuesto; ejecución del gasto público; y control y fiscalización. Asimismo, se agregaron secciones completas con el fin de enriquecer el análisis tal como la participación ciudadana y el acceso a la información presupuestaria. La composición de los encuestados fue: Diputados (29.3%), académicos de las universidades del país (27.6%), medios de comunicación entre los cuales se encontraron periodistas y columnistas (29.3%) y miembros de la sociedad civil (13.8%).

¿CUÁLES FUERON LOS PRINCIPALES RESULTADOS?¹²

La variable de interés en este estudio es la calificación de las condiciones de transparencia que le asignaron los sujetos encuestados al final de la entrevista. Esta variable sigue una escala de uno a 100, donde el valor mínimo representa cero transparencia y el nivel máximo el total de transparencia. Asimismo, se aclaró que el 50 representa un valor neutral, donde la persona opina que las condiciones no son opacas ni transparentes.

Dada la descripción anterior es posible clasificar la población en dos distintos grupos: aquellos cuya calificación fue mayor a cincuenta puntos que representan condiciones de transparencia más que condiciones de opacidad y aquellos cuya calificación fue igual o menor a cincuenta. La **Tabla A1** describe los principales resultados. El 56.9% de las respuestas calificaban el proceso presupuestario por debajo de los 50 puntos, percibiendo un proceso presupuestario poco transparente. El sector académico fue el grupo que menos satisfecho está con las condiciones de transparencia en el proceso presupuestario. El 43.1% calificó de transparente el proceso presupuestario, siendo los periodistas los que mejor lo calificaron.

Cuando se hace la distinción por sexo, es importante notar que tampoco existe una diferencia significativa en el tipo de calificación. El 56% de los hombres calificaron con una nota menor a 50 puntos las condiciones de transparencia y mientras que el 57% las mujeres calificaron de la misma forma.

En la **Tabla A2** se muestran los resultados en términos de su mediana y moda desagregados por sexo, nivel educativo, actividad realizada y ocupación. Es posible observar que los sujetos encuestados calificaron las condiciones para la transparencia presupuestaria con una media de 53 puntos de 100 y la mediana de 50. Esta diferencia se debe a que la media es un promedio simple y

¹² Las estadísticas de esta sección difieren ligeramente de los resultados mostrados en el ILTP 2007. Esto se refiere a que este es un análisis no toma en cuenta la ponderación establecida por la metodología del ILTP. La idea no era replicar dichos resultados, sino identificar la vinculación entre las respuestas.

la mediana divide la distribución en dos partes iguales. Por tanto, lo que los datos indican es que la mitad de los encuestados votó menos de cincuenta y la otra por encima de esta nota. Sin embargo, los que votaron por encima de cincuenta tendieron a calificar con puntajes ligeramente más altos.

Tabla A1
Descripción de las calificaciones según ocupación y tipo de actividad realizada
(en porcentaje del total)

	Menos o igual al 50	Más del cincuenta	Total
Tipo de Actividad Realizada			
Universidad	19.0	8.6	27.6
Medios de Comunicación	13.8	15.5	29.3
Congreso de la República	17.2	12.1	29.3
Organización Ciudadana	5.2	6.9	12.1
Otros	1.7	-	1.7
Total	56.9	43.1	100.0

Fuente: elaboración propia en base a la información recopilada de las entrevistas realizadas a expertos.

En la **Tabla A2** se puede observar que los grupos que mejor calificaron la encuesta fueron los hombres y los representantes del Congreso de la República. Estos grupos tuvieron en promedio una nota por encima de los 50 puntos y su media estuvo por encima de la mediana. Las mujeres y los universitarios calificaron negativamente las condiciones de transparencia y los medios de comunicación y los representantes de organizaciones ciudadanas mostraron promedios por encima de los 50 puntos, pero tendían a ubicarse por debajo de la mediana.

Tabla A2
Descripción de las calificaciones según ocupación y tipo de actividad realizada

Grupo	Media	Mediana
General	53	50
Sexo		
Mujer	49	50
Hombre	54	50
Actividad Realizada		
Universidad	46	50
Medios de Comunicación	52	60
Congreso de la República	60	50
Organización Ciudadana	54	60
Otros ^b	50	50

Fuente: elaboración propia en base a la información recopilada de las entrevistas realizadas a expertos.

^a Como índice de volatilidad se utilizó el coeficiente de variación que equivale a dividir la desviación estándar por el promedio y multiplicarlo por cien.

^b Para estos datos se identificó un solo sujeto con estas características. Por tanto, aunque se tome en cuenta en la desagregación, es necesario destacar que no se realiza inferencia estadística para este grupo. Asimismo, es necesario destacar que por ser un único dato su varianza es cero.

El proceso de calificación descrito anteriormente se realizó para cada sección del cuestionario (formulación, aprobación, ejecución, gasto, acceso a la información y participación ciudadana). La **Tabla A3** muestra los resultados obtenidos por cada área del proceso presupuestario. Es posible observar que las fases peor calificadas son control y participación ciudadana. Más del 75% de las personas calificaron estas dos fases con menos de 50 puntos y, en promedio, estas representan una calificación de 43 y 40 puntos respectivamente. Por otro lado, las etapas de formulación y el acceso a la información fueron las mejor calificadas. Entre un 43% y un 41% de las respuestas en estas dos etapas calificaron con un puntaje superior a los cincuenta puntos y en promedio estas representan cincuenta puntos respectivamente.

Tabla A3
Descripción de las calificaciones según fase del proceso presupuestario

Fases del Proceso Presupuestario	Clasificación (%)		Estadística Descriptiva	
	Menos o igual al 50	Más del cincuenta	Media	Mediana
General	53.4	47	53	50
Formulación	57	43	50	50
Aprobación	66	35	48	50
Ejecución	66	35	47	50
Control	77	22	43	40
Acceso a la Información	59	41	54	50
Participación Ciudadana	76	24	40	40

Fuente: elaboración propia en base a la información recopilada de las entrevistas realizadas a expertos.

^a Como índice de volatilidad se utilizó el coeficiente de variación que equivale a dividir la desviación estándar por el promedio y multiplicarlo por cien.

¿Cómo se explican estos resultados?

Para explicar los resultados obtenidos es necesario conocer si existe algún grado de asociación entre la percepción de transparencia y otras variables contenidas en la encuesta. En este caso se buscó relaciones entre la calificación del índice general de transparencia presupuestaria con la calificación que cada fase presupuestaria recibió¹³.

La **Tabla A4** muestra la matriz de correlaciones estimadas entre las distintas variables. Los principales hallazgos son los siguientes:

4. Una mejor percepción de la transparencia en cada etapa presupuestaria se relaciona positivamente con el nivel de percepción de la transparencia en general. Esto se refleja al observar que los coeficientes estadísticamente significativos son positivos.
5. El acceso en la información es la característica que se relaciona más intensamente con la percepción de transparencia general. Luego le siguen la etapa de formulación y de ejecución. La etapa de aprobación muestra la menor relación con la transparencia en el proceso presupuestario.

¹³ De esta manera se calculó una matriz de correlaciones para determinar si existe algún grado de asociación entre las distintas calificaciones realizadas. La estimación se realiza por medios no paramétricos y se calculan los coeficientes de correlación por rangos de Spearman.

6. Adicionalmente, se evaluó si existía asociación entre las distintas etapas del proceso presupuestario. Se encontró una fuerte relación entre: a) ejecución y control; b) aprobación y ejecución; y, c) control y formulación.

Se realizaron estimaciones para evaluar si existía alguna relación entre el nivel educativo de los entrevistados y la transparencia presupuestaria. Los resultados indicaron que la calificación otorgada al proceso presupuestario es independiente del nivel educativo de los participantes.

Una pregunta esencial dentro del cuestionario fue la autoevaluación de los sujetos entrevistados. Se les pidió que hicieran una calificación propia del grado de conocimiento que tenían del proceso presupuestario en general y en cada una de sus etapas. Esta variable siguió una escala de medición ordinal, donde 1 hacía referencia a conocimiento nulo del proceso presupuestario y 5 mucho. Sin embargo, no se encontró evidencia estadística que permitiera concluir que no existía independencia entre el nivel de autoconocimiento y la calificación de transparencia presupuestaria.

Tabla A4
Matriz de correlaciones entre las distintas calificaciones realizadas

	General	Formulación	Aprobación	Ejecución	Control	Acceso a la Información	Participación Ciudadana
General	1.00						
Formulación	0.58 ^a	1.00					
Aprobación	0.40 ^b	0.38 ^c	1.00				
Ejecución	0.58 ^a	0.33	0.57 ^a	1.00			
Control	0.45 ^a	0.49 ^a	0.44 ^b	0.64 ^a	1.00		
Acceso a la Información	0.70 ^a	0.43 ^b	0.31	0.57 ^a	0.41 ^b	1.00	
Participación Ciudadana	0.48 ^a	0.44 ^a	0.44 ^b	0.42 ^b	0.41 ^b	0.37 ^c	1.00

Fuente: elaboración propia en base a la información recopilada de las entrevistas realizadas a expertos.

^a El coeficiente es significativo a un nivel del 1% de significancia.

^b El coeficiente es significativo a un nivel del 5% de significancia.

^c El coeficiente es significativo a un nivel del 10% de significancia.

Para los niveles de significancia estimados, la hipótesis nula indica que el coeficiente de Spearman estimado es igual a cero. Asimismo, los valores p fueron calculados utilizando el ajuste de Bonferroni para mayor exactitud de la estadística inferencial.