

Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria

2011

México

Guatemala

Costa Rica

Venezuela

Ecuador

Guatemala



La organización responsable de la realización del Índice en Guatemala fue el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. El estudio fue realizado por Lisardo Bolaños bajo la coordinación general de Jorge Lavarreda. El estudio contó con el apoyo de Javier Calderón y Analizzette Bolaños. El trabajo de campo contó con el apoyo de Fabiola Rodríguez, Claudia Maldonado y Luis José Juárez. Además, se contó con el apoyo administrativo y logístico de Vanessa Paz y Mariana Regil.

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- es una entidad privada, no lucrativa, política pero no partidista, fundada en 1981. Su misión es mejorar las condiciones de vida de las personas, mediante propuestas basadas en el estudio técnico, analítico y riguroso de los desafíos relacionados con la promoción del bienestar en su debido contexto.

“La realización de esta publicación fue posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América proporcionado a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por medio de su Proyecto de Transparencia e Integridad, de acuerdo con los términos del contrato DFD-I-00-08-00067-00 T.O. # 2. El contenido aquí expresado es responsabilidad exclusiva del autor y el mismo no necesariamente refleja los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.”

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	7
1.- INTRODUCCIÓN	9
¿Por qué es importante hablar de transparencia presupuestaria para los guatemaltecos?	9
¿A qué aspira el ILTP?	10
Historia del ILTP	12
Estructura del documento	13
2.- METODOLOGÍA	14
Principales elementos de la metodología	14
Censo de percepciones de usuarios y expertos	15
Guía de análisis legal y práctico del presupuesto	19
Vinculación de los instrumentos	20
Advertencia: cambios en la metodología	20
3.- INTRODUCCIÓN AL PROCESO PRESUPUESTARIO EN GUATEMALA	23
Proceso presupuestario	23
Acceso a la Información	27
4.- RESULTADOS GENERALES DEL ILTP 2011	30
5.- VARIABLES MEJOR EVALUADAS DEL ILTP 2011	33
Ley de Acceso a la Información	33
Confianza en la información	36
Calidad de la información presupuestaria	37
Responsabilidad de niveles de gobierno (Gobiernos locales)	39
6.- VARIABLES PEOR EVALUADAS DEL ILTP 2011	41
Evaluación de la auditoría interna	41
Impacto del gasto y evaluación del desempeño	43
Fiscalización del presupuesto	45
Oportunidad de la información presupuestaria	48
7.- OTRAS VARIABLES RELEVANTES DEL ILPT 2011	51
Participación ciudadana en el presupuesto	52
Capacidades de la Contraloría General de Cuentas	54
Cambios del presupuesto	55
Rendición de cuentas	56
Control sobre funcionarios del Gobierno Central	58
Atribuciones y participación del Congreso	62
Asignación del presupuesto	64
Información sobre la deuda nacional	70

7.- PRINCIPALES CONCLUSIONES	72
8.- RECOMENDACIONES	74
Evaluación de la auditoría interna	74
Impacto del gasto y evaluación del desempeño	75
Fiscalización del presupuesto	75
Oportunidad de la información presupuestaria	76
Participación ciudadana en el presupuesto	76
Capacidades de la Contraloría General de Cuentas	76
Cambios del presupuesto	77
Rendición de cuentas	77
Control sobre funcionarios del Gobierno Central	78
Atribuciones y participación del Congreso	79
Asignación del presupuesto	80
Información sobre la deuda nacional	80
Responsabilidades de niveles de gobierno (Gobiernos locales)	80
Calidad de la información presupuestaria	81
Confianza en la información	81
Ley de Acceso a la Información	81
Analizar a profundidad el nuevo paquete de leyes de transparencia	82
9.- ANEXO I. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS	83
10.- Metodología ILTP 2011 para distintos años	83
11.- Metodología ILTP 2009 para años 2009 y 2007	85
12.- ANEXO II. CUESTIONARIO DE PERCEPCIONES	88
13.- ANEXO III. INFORMACIÓN DE EXPERTOS Y USUARIOS DEL PRESUPUESTO QUE COLABORARON	94
14.- ANEXO IV. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS EXPERTOS Y USUARIOS	97
15.- ANEXO V. ALGUNAS DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS EMPLEANDO LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	98
Respuesta Ministerio de Finanzas Públicas	98
Respuesta Congreso de la República	102
Respuestas Contraloría General de Cuentas de la Nación	112
16.- ANEXO VI. PROPUESTA PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS: SISTEMA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y MEJORA (M&E+M)	115

Siglas Empleadas

BANGUAT	Banco de Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas de la Nación
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
ILTP 2009	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria del año 2009
ILTP 2011	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria del año 2011
INE	Instituto Nacional de Estadística
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
POA	Plan Operativo Anual
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
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrado
UDAF	Unidad de Administración Financiera
UDAI	Unidad de Auditoría Interna

I. Introducción

¿Por qué es importante hablar de transparencia presupuestaria para los guatemaltecos?

Severos problemas de corrupción.

Seria debilidad institucional.

El estudio “Más crecimiento, más equidad” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señalaba que estas eran dos de las restricciones más importantes para el crecimiento de la economía guatemalteca. Es fácil identificar cómo es que ambos problemas se encuentran detrás de algunos de los desafíos que usualmente se señalan respecto a Guatemala: bajos niveles de educación y salud; y escasa e inadecuada infraestructura básica.

La apuesta es que la transparencia presupuestaria en general, y la presupuestaria en específico, pueden ayudar a señalar aquellas áreas que requieren de una reforma profunda.

No sólo puede ayudarnos a comprender los problemas de la legislación actual, sino también las debilidades de su implementación. Sin transparencia, por el contrario, no sabríamos siquiera cómo funciona el presupuesto; mucho menos, qué problemas hay.

Ahora bien, la transparencia presupuestaria es tan poderosa que los ciudadanos deben manejarla con mucha responsabilidad. En lugar de buscarse mecanismos adecuados para ayudar a mejorar los procesos, los análisis realizados pueden llevar simplemente a deslegitimar a las instituciones. O, a análisis simplistas que terminan impulsando propuestas erradas.

Un ejemplo puede iluminar esta situación. Recientemente se hizo público el salario del personal técnico y administrativo del Congreso de la República, el cual rebasa hasta diez veces el salario mínimo. La población señalaba su molestia dado que personal mucho más calificado estaba ganando salarios hasta un 60% inferior. Una solución seria y profunda tomaría en cuenta la necesidad de enfocarse en mejorar la calidad del personal contratado por el Congreso¹. Sin embargo, lo que mayor cobró realce fue el nivel de los salarios. El problema es que ello pudo llevar a imponer un tope al salario que podía pagarse al personal técnico y administrativo, lo cual podría afectar la posibilidad del Congreso de atraer personal altamente calificado para el análisis legislativo.

Como se aprecia, la transparencia presupuestaria debe verse como un derecho, así como una responsabilidad. Un derecho a saber qué se hace con los recursos públicos. Una responsabilidad de comprender mejor el funcionamiento del Gobierno y evitar caer en interpretaciones simplistas.

¹ Otro problema es cómo incrementar el salario del resto de la población. Ello parte, entre otras medidas, por mejorar la competitividad del país, identificar mercados para vender productos de mayor valor agregado, y avanzar en las mejoras del capital humano del país.

¿A qué aspira el ILTP?

En la actualidad, la transparencia y el acceso a la información gubernamental constituyen elementos indispensables en un Estado democrático y cercano a la sociedad. Particularmente, la transparencia en torno al presupuesto público resulta relevante, ya que en él se expresan los objetivos, compromisos y prioridades de nuestros gobernantes. Por tanto, es en el presupuesto donde se observa de manera pragmática quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos.

Ante la relevancia de carácter social del presupuesto y de su indiscutible influencia en el rumbo y desarrollo de cualquier país, el papel de la sociedad civil debe ser implacable en la exigencia de una rendición de cuentas oportuna y efectiva desde la formulación hasta la fiscalización del presupuesto, así como en la lucha por una participación ciudadana informada.

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) es un instrumento cuyo objetivo general es evaluar y medir la transparencia de las prácticas presupuestarias en los países involucrados en el estudio.

La realización de estudios independientes sobre la transparencia de los presupuestos puede agregar un valor significativo a la discusión presupuestaria, las prácticas presupuestarias y las posibles reformas que distintos países realicen en esta materia. Dichos estudios son mecanismos que sirven para revelar las fallas en la comunicación de las decisiones presupuestarias del gobierno y brindan alternativas para fortalecer la participación social en la asignación y evaluación del gasto. Los grupos sociales que se ven afectados por el presupuesto y las organizaciones civiles vinculadas con ellos, así como los legisladores y los medios de comunicación, pueden aprovechar estas herramientas para conocer mejor el presupuesto y defender sus causas.

Recuadro 1.1. ¿Qué entenderemos por transparencia presupuestaria?

Dentro del esfuerzo del ILTP se comprende como transparencia presupuestaria la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso.

La transparencia del proceso presupuestario permite que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. Dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia.

Las características o dimensiones que definen esta transparencia presupuestaria incluyen:

- La identificación de los responsables de la decisión de gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo;
- La publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;
- La existencia de canales formales para la participación ciudadana desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, como para exigir el acceso a la información;
- La existencia de información confiable y oportuna sobre:
 - o Las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etc.);
 - o La sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
 - o Los impactos macroeconómicos multi- anuales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual;
 - o La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;
 - o Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
 - o Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
 - o Los recursos humanos y administrativos usados;
 - o Las diversas fases de la asignación presupuestaria;
 - o Los criterios de evaluación y la publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;
 - o Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco regulatorio transparente; prácticas de empleo y procuración abiertos al público; código de conducta para oficiales fiscales.

Fuente: elaboración propia.

Para lograr este objetivo se diseñó un estudio integrado por dos partes:

- La primera parte es el resultado de aplicar un cuestionario a los expertos en presupuesto de cada país.
- La segunda parte es el análisis estructurado del marco legal que regula el proceso presupuestario y que fue respondida por un experto en materia legal y gasto público.

El cuestionario de percepciones permite conocer la opinión de los expertos para describir el “ambiente” político y de conocimiento bajo el cual operan las organizaciones civiles interesadas en darle seguimiento a los recursos públicos y contribuir a una mejor y más transparente utilización de los mismos. El cuestionario es aplicado a un censo de la población de expertos del presupuesto y sus resultados se pueden comparar longitudinalmente entre países.

La guía de análisis formal permite conocer las condiciones formales que rigen la transparencia en el proceso presupuestario en los países estudiados y facilita la comparación entre ellos.

La replicabilidad y comparabilidad de los resultados le imprimen una importancia adicional como un instrumento de evaluación y presión social.

Historia del ILTP

Con el espíritu de consolidar la democracia en la región, desde 2001 se realiza el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). El objetivo general del proyecto es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados y, de esta manera, colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública; así como promover la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

Este estudio desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Primero, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto, las cuales presentan una perspectiva aplicada sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Segundo, el análisis del marco legal, que permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debiera tener hacia la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

Desde su creación, en 2001, este instrumento de medición se ha replicado cada dos años, contando en cada edición con la adherencia de diferentes países a fin de enriquecer los alcances del ILTP con nuevas experiencias.

A lo largo del tiempo se han hecho esfuerzos para mejorar las herramientas metodológicas de este estudio. Cada año se realiza una revisión de las preguntas en los cuestionarios al igual que el estudio formal normativo para abundar sobre los temas que recurrentemente han presentado un problema en cuanto al nivel de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Adicionalmente, el estudio pretende, en la medida de lo posible, atender a problemáticas de coyuntura en cada país o a nivel regional de manera que haya constancia de los hitos que forman a la región y que el aprendizaje de la coyuntura alimente las recomendaciones y las mejoras requeridas en la región.

El número no ha sido constante y no siempre en crecimiento (**ver Tabla 1.1**). Ello no es un reflejo de la poca importancia que se le asigna al tema de transparencia presupuestaria, sino que evidencia, entre otros problemas, la dificultad de las organizaciones sociales en América Latina para conseguir los fondos necesarios para su sostenimiento y para la realización de estudios en esta materia, especialmente durante el período de la “Gran Recesión”, así como la dificultad de coordinar y mantener constante comunicación con las distintas entidades ante un contexto económico adverso.

Tabla 1.1. Participantes del ILTP a lo largo de los años

Años	Países participantes
2001	5
2003	10
2005	8
2007	9
2009	12
2011	5

Fuente: elaboración propia.

Estructura del documento

El resto del Informe Nacional para Guatemala del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, edición 2011 tiene la siguiente estructura:

- Metodología. Se presenta la metodología del ILTP 2011 y se hace mención de los cambios con las ediciones anteriores.
- Introducción al proceso presupuestario en Guatemala. Se presenta brevemente las principales características del proceso, con el fin de facilitar la comprensión del informe.
- Resultados generales del ILTP 2011. Se presenta la calificación general de transparencia presupuestaria para Guatemala para el 2011, así como del resto de países en el estudio.
- Variables mejor evaluadas del ILTP 2011. Se presentan y discuten las cuatro variables que lograron los mejores resultados para el ILTP 2011.
- Variables peor evaluadas del ILTP 2011. Se presentan y discuten las cuatro variables que obtuvieron los peores resultados para el ILTP 2011.
- Otras variables relevantes del ILTP 2011. Se presentan y discuten las otras ocho variables del índice.
- Conclusiones. Se resumen las principales conclusiones del estudio.
- Recomendaciones. Se formulan recomendaciones para mejorar la transparencia presupuestaria, atado a mejorar el desempeño del Gobierno.
- Anexos. En los anexos se presentan: los resultados de las encuestas de percepción; el cuestionario empleado; los expertos y usuarios que respondieron el cuestionario; y, los criterios de selección empleados para definir el censo de expertos.

II. Metodología

Principales elementos de la metodología

La metodología de este estudio fue diseñada en el año 2000. La encuesta se aplica desde 2001 cada dos años. En 2003 se hicieron cambios importantes al instrumento o cuestionario y desde entonces se mantuvo sin cambios sustanciales. En 2011, se realizó una revisión importante del cuestionario en donde se redujo el número de preguntas para hacer el estudio más conciso y focalizado, manteniendo la mayor comparabilidad posible con la serie de tiempo ya existente. A pesar de dichos cambios, el ILTP mantuvo su estructura de tres fases de análisis:

- **Recoger la percepción de expertos y usuarios.** El ILTP cuenta con un cuestionario dirigido a expertos y usuarios del presupuesto. De esta manera se pretende recoger la percepción de aquellos que tienen cierto interés y dominio del tema, de manera tal que se pueda profundizar en distintos temas. El cuestionario pasó por varias modificaciones. Primero, en un evento en México, entre las distintas organizaciones latinoamericanas se generaron propuestas para comprimir y mejorar el cuestionario. Segundo, se realizó la adaptación para utilizar palabras y definiciones guatemaltecas. En el anexo se encuentra información de los encuestados, así como el cuestionario utilizado.
- **Analizar la situación legal y de prácticas presupuestarias.** Se elaboró una Guía Formal-Práctica, donde se analizó el marco legal que ampara la transparencia presupuestaria y las prácticas del Gobierno. En la Guía se plantea un marco general de análisis que permite el conocimiento de las condiciones formales que rigen la transparencia en el proceso presupuestario. De esta manera, se permite establecer si existe un marco jurídico que concuerde con las prácticas de transparencia presupuestaria y verificar que el marco se cumple en la práctica.
- **Vincular ambos instrumentos para elaborar el informe nacional.** Al momento de escribir el informe nacional y regional se realiza una vinculación de aquellas preguntas que tengan un alto grado de relación entre el censo de expertos y la guía de análisis legal y práctico. De esta manera se busca contar con un contexto que permita explicar o poner en duda la percepción de los expertos y usuarios del presupuesto.

A continuación se da un mayor nivel de detalle de estas etapas.

Censo de percepciones de usuarios y expertos

Objetivo. El censo mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los usuarios y expertos del presupuesto sobre la transparencia con la que se realiza el presupuesto público de cada país involucrado.

Como el tamaño de la población es reducido, el estudio se diseñó como un censo de toda la población de expertos. Esto implica que no se trabaja sobre una muestra, sino sobre la totalidad de la población objetivo. La población de estudio es finita y pequeña y por eso es muy importante lograr las respuestas de la mayoría de los expertos.

Población objetivo. Dado que los temas del presupuesto y la transparencia de sus prácticas son poco conocidos, se definió como población objetivo a *“los expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria”*. Se definieron en particular, cuatro grupos de expertos. Estos grupos o sub-poblaciones son pequeños en todos los países y no existe un listado único para identificarlas. Por ello, la primera etapa de este proyecto consistió en la elaboración de un listado de expertos por país con base en criterios comunes de selección. Los grupos para elaborar el censo fueron:

- **Legisladores:** Sólo los representantes populares que participan en la comisión de presupuesto (diputados y/o senadores)².
- **Medios de comunicación:** Los periodistas y columnistas que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.
- **Académicos o Investigadores:** Los expertos que estudian el tema y/o han publicado sobre presupuesto. Se buscaron a partir de los censos de institutos de investigación y/o educación superior.
- **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC):** Las OSC que trabajan sobre temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos gubernamentales. Los directorios se construyeron a partir de las declaraciones en prensa sobre el presupuesto, o con base en directorio de OSC existentes en los países.

Cada organización está a cargo de elaborar los listados para cada grupo. Los expertos y usuarios guatemaltecos que colaboraron llenando el cuestionario se encuentran en el **Anexo III**. Los criterios de selección para cada uno de estos grupos se encuentran en el **Anexo IV**.

Levantamiento de la encuesta. El trabajo de levantamiento de encuestas es realizado por las organizaciones de cada país y típicamente se realiza entre abril y de septiembre; sin embargo estas fechas pueden cambiar. En 2011, el levantamiento de las encuestas se realizó en los últimos cuatro meses del año.

Para obtener respuestas a la encuesta de percepciones, se utilizan simultáneamente varios métodos de recolección de datos (encuesta multi-modal): entrevista auto-administrada vía fax o correo, telefónica y/o cara a cara a través de un entrevistador. La mayor parte de las respuestas se han obtenido por métodos auto-administrados. Para 2011 el cuestionario tuvo una duración promedio de 15 minutos.

² Para el caso de Costa Rica, se consultó también a funcionarios de la Contraloría General de la República, ya que este organismo, junto con el congreso, está involucrado en la aprobación del presupuesto de ese país.

Cobertura. Normalmente la calidad de los datos de los censos se mide con un indicador: la cobertura de la población. Sin embargo, la medición de cobertura no permite hacer comparaciones de calidad entre poblaciones de países diferentes como en el caso de esta encuesta donde participan varios países. Por ello, es importante que el censo incluya a toda la población objetivo y se obtengan el mayor número de respuestas. La experiencia de otros años nos ha demostrado que la obtención de entrevistas es un trabajo demandante y que hay poblaciones que requieren mucho trabajo de convencimiento, particularmente los diputados. Para lograr llegar al 60% de cobertura –mínimo necesario para realizar el estudio- se requiere mucha persistencia y conocer los hábitos de los informantes para lograr que accedan a responder.

En el caso de Guatemala, en esta ocasión se logró una cobertura del 71%. La Tabla 2.1 muestra el desglose de cobertura por grupo objetivo.

Tabla 2.1. Cobertura del cuestionario al censo de usuarios y expertos del presupuesto en Guatemala

Población objetivo	Encuestados	Identificados en el censo	Porcentaje
Académicos	7	8	88%
Diputados	15	21	71%
Periodistas y Columnistas	21	33	64%
Organizaciones de la Sociedad Civil	10	13	77%
Total	53	75	71%

Fuente: elaboración propia

Procesamiento. Una vez finalizada la recolección de encuestas completadas, éstas se mandan a procesar a México. Los datos se capturan, codifican y procesan por la compañía Probabilística a fin de mantener criterios y la calidad uniforme y mantener consistencia a lo largo del proceso.

Cuestionario. Para realizar la encuesta Índice de Transparencia Presupuestal se conserva la base del cuestionario que se aplicó desde 2003. Sin embargo, para el año 2011 se realizó una revisión del cuestionario en donde se recortó un número importante de preguntas para contar con un cuestionario más focalizado y fácil de contestar. Ahora bien, se tomó en cuenta, como uno de los criterios de decisión, el mantener la mayor comparabilidad posible con años anteriores. El cuestionario utilizado para elaborar el ILTP 2011 se encuentra en el Anexo II.

El cuestionario contiene preguntas que se repiten en todos los países, y se agrupan en tres categorías:

1. Calificaciones generales sobre la transparencia del presupuesto. Estas calificaciones se midieron en una escala de 1 a 100 y se preguntan dos veces, una al inicio del cuestionario y otra al final para ver si el contenido del cuestionario afecta la calificación de transparencia. En general el cambio ha sido muy pequeño.

2. Calificaciones sobre el nivel de transparencia de cada una de las etapas del presupuesto o temas relacionados:

- a. Formulación.
- b. Aprobación.
- c. Ejecución.
- d. Fiscalización.
- e. Participación ciudadana.
- f. Acceso a la información.

3. Preguntas específicas sobre la transparencia en el presupuesto. Estas preguntas se construyeron como escalas Likert en un rango de 1 a 5, para medir el grado o nivel de acuerdo en temas puntuales. Se trata de preguntas muy específicas que demandan conocimiento sobre el proceso presupuestario.

La nota global: calificación de 1 a 100. La calificación global de la situación de transparencia presupuestaria viene de una pregunta directa sobre dicha situación para el caso guatemalteco en el último año. La calificación general es el promedio obtenido en la encuesta de expertos usando una escala de 1 a 100.

La calificación de preguntas específicas: porcentaje de respuestas positivas de 1 a 100. El resto del cuestionario tiene una escala Likert, de 1 a 5. Debido a que un promedio de 1 a 5 no resultaría comprensible fácilmente se decidió reportar solamente el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo para variables y preguntas específicas (ver Imagen 2.1). Este porcentaje es la suma de respuestas de acuerdo total y acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas en la siguiente escala:

Imagen 2.1. Construcción de la calificación de las preguntas dentro de cada variable



Construcción de Variables: Las variables son grupos de preguntas que indagan en aspectos particulares de la transparencia. Se construyeron 16 variables a partir de las preguntas específicas que se encuentran en el cuestionario (ver Anexo I y Anexo II). Las variables y el número de preguntas que las integran se detallan a continuación:

Tabla 2.2. Variables de transparencia presupuestaria y su construcción para la Edición 2011

Tema	Variables	Edición 2011
Participación en el presupuesto	Participación ciudadana en el presupuesto	1
	Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	3
Elaboración del presupuesto	Impacto del gasto y evaluación del desempeño	4
	Asignación del presupuesto	2
	Cambios del presupuesto	2
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	4
	Evaluación de la contraloría interna (auditoría interna)	2
	Capacidades de los órganos de control externo (Contraloría General de Cuentas)	3
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	2
	Control sobre funcionarios nacionales	2
	Responsabilidad de niveles de gobierno // Gobiernos sub-nacionales	2
Acceso a la información	Información sobre deuda nacional	2
	Calidad de la información y estadísticas en general	2
	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto // Confianza en la información	2
	Oportunidad de la información del presupuesto	4
	Ley de transparencia y acceso a la información	1
	Total	38

Fuente: elaboración propia

La calificación de variables: porcentaje de respuestas positivas de 1 a 100. La calificación de las variables proviene de las preguntas que la conforman. Es decir, la calificación proviene de la proporción de respuestas positivas que proviene de: a) la suma de todas las respuestas positivas de las preguntas que corresponden a una variable; b) dividido entre el total de las respuestas obtenidas para las preguntas que corresponden a esa variable. La siguiente imagen lo ilustra.

Imagen 2.3. La calificación de la variable Fiscalización del presupuesto

La variable Fiscalización del presupuesto = Suma de 5 preguntas ($i=5$)

$$\begin{array}{lcl}
 \text{Calificaciones positivas para} & & \text{Suma de las calificaciones positivas} \\
 \text{la variable "Fiscalización del} & = & \text{de las 5 preguntas que integran la variable} \\
 \text{presupuesto"} & & \\
 & & \text{Suma del total de respuestas de} \\
 & & \text{de las 5 preguntas que integran la variable}
 \end{array}$$

Fuente: elaboración propia.

Ponderación de la población objetivo. Para mantener la estructura de la población que responde igual entre países y a través del tiempo, se ponderan las respuestas de forma que el grupo de legisladores represente 20% del total de las respuestas en todos los países.

Manejo de la respuesta “No Sabe”. Dado que la respuesta del cuestionario demanda mucho conocimiento y que la respuesta de “no sabe” por sí sola es informativa (indica desconocimiento de cierto tema entre los expertos), se hicieron dos manejos especiales de la categoría.

El primer manejo fue hacer énfasis constante con los entrevistados en la opción de respuesta “no sabe”. De hecho, en el diseño del cuestionario la categoría “no sabe” siempre apareció como la primera opción de respuesta. El segundo fue el manejo de la categoría en los reportes de resultados. En este caso, “no sabe” se toma como una categoría de respuesta válida, a diferencia de la no respuesta.

Guía de análisis legal y práctico del presupuesto

Proveer de contexto a las percepciones. Con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, se incluye como parte de la metodología un estudio que permite analizar el contexto legal y formal y las condiciones reales que circunscriben al sistema presupuestario de cada país.

Procedimiento. Este estudio se basa en una guía que fue contestada por un experto en cada país y tiene las siguientes características:

1. Presenta las herramientas necesarias para conocer las condiciones institucionales, normativas y prácticas del proceso presupuestario de los países.
2. Identifica a los principales actores del proceso presupuestario y conocer su papel formal en el mismo.
3. Presenta un marco sistemático de estudio que identifica los trazos determinantes (variables independientes) del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional.

La guía formal tiene dos líneas centrales de análisis: el proceso presupuestario y la información presupuestaria. Es indispensable conocer la forma cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario, así como las reglas y procedimientos que lo conforman para contextualizar los resultados de la encuesta de percepciones. De igual manera un requisito indispensable para garantizar la transparencia presupuestaria es la existencia de mecanismos institucionales que aseguren el acceso a información íntegra y de calidad de las actividades gubernamentales, tanto al poder legislativo como a la sociedad civil.

Formato de la guía formal-práctica. La guía se divide en dos secciones, la primera sección busca describir el marco legal en materia de presupuestos donde se requiere completar información sobre los actores involucrados en cada una de las etapas del proceso presupuestario y sobre la institución nacional de estadística, sus funciones y atribuciones y las leyes vigentes sobre la materia.

La segunda sección es una serie de preguntas que indagan acerca de las obligaciones y las prácticas de la transparencia presupuestaria en diversos aspectos con el objeto de analizar la transparencia presupuestaria formal. En estas preguntas se recaba información acerca de si existe o no una obligación legal al igual que si se observa en la práctica esta obligación legal. Al igual que el cuestionario de percepciones las preguntas de la guía formal siguen el proceso presupuestario. La segunda sección del estudio implica que se responden 81 preguntas alrededor de 6 líneas de análisis (**ver Tabla 2.3**).

Tabla 2.3. Preguntas que se analizan en la Guía Formal-Práctica

Líneas de análisis	Preguntas
Formulación	13
Discusión – Aprobación	14
Ejecución – Control	11
Fiscalización - Evaluación	18
Acceso a la Información	8
Documentos presupuestarios	17
Total	81

Fuente: elaboración propia

Cabe señalar que para realizar la Guía Formal-Práctica se necesitó hacer uso de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008. En el **Anexo V** se recogen algunas de las respuestas dadas por parte de las entidades públicas a algunos de los distintos requerimientos de información realizados para este informe.

Vinculación de los instrumentos

La encuesta de percepciones y el cuestionario práctico se vinculan al momento de realizar los informes nacionales e internacionales. Esta guía sigue el orden de las preguntas de la encuesta y tiene el objetivo de explicar sus resultados contextualizándolos en la práctica presupuestaria. De esta manera, se vinculan las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el estudio formal/práctico.

Esta vinculación permite que el ILTP evalúe tres rasgos de la “realidad” de la transparencia presupuestaria de los países y, de esa manera, ofrecer intuiciones sobre qué aspectos de dicha realidad debieran trabajarse. Puede que el problema tenga que ver con falta de normativa que promueva la transparencia. Puede que el problema tenga que ver con la falta de cumplimiento de las normas, o la falta de una doctrina de transparencia por parte del servicio civil. Puede que el problema sea la comunicación de la disponibilidad de información. Al unir estos tres elementos, el ILTP busca generar un insumo de política pública sólido.

Advertencia: cambios en la metodología

La edición 2011 del ILTP ha sufrido cambios importantes, aunque se ha tratado en lo posible de mantener la comparabilidad del mismo. Si bien la pregunta para la nota global del índice no fue modificada, si lo fueron las preguntas de las variables, así como la conformación misma de las variables. Ello puede apreciarse fácilmente en la **Tabla 2.4**, donde se hace constar: a) que se pasó de 15 a 16 variables; b) se cambió la composición de las preguntas que conforman cada variable; y, c) el número de preguntas se redujo de 58 a 38.

Tabla 2.4. Cambios en las variables de transparencia presupuestaria y su construcción para el ILTP 2011

Tema	Variables	Preguntas - ILTP 2009	Preguntas – ILTP 2011
Participación en el presupuesto	Participación ciudadana en el presupuesto	5	1
	Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	4	3
Elaboración del presupuesto	Impacto del gasto y evaluación del desempeño	0	4
	Asignación del presupuesto	5	2
	Cambios del presupuesto	2	2
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	5	4
	Evaluación de la contraloría interna (auditoría interna)	3	2
	Capacidades de los órganos de control externo (Contraloría General de Cuentas)	4	3
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	7	2
	Control sobre funcionarios nacionales	5	2
	Responsabilidad de niveles de gobierno // Gobiernos sub-nacionales	1	2
Acceso a la información	Información sobre deuda nacional	4	2
	Calidad de la información y estadísticas en general	4	2
	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto // Confianza en la información	2	2
	Oportunidad de la información del presupuesto	4	4
	Ley de transparencia y acceso a la información	3	1
	Total	58	38

Fuente: elaboración propia.

Lo que no muestra la tabla anterior son los cambios generados hacia adentro de las variables, en términos de las preguntas que han sido replanteadas.

En la **Tabla 2.5** se aprecia el cambio que ha sufrido la variable Rendición de Cuentas entre la edición 2009 y 2011 del ILTP. De las siete preguntas con las que contaba antes, ahora se ha quedado solamente con dos. El resto de las cinco preguntas han tenido diferentes destinos:

- Dos preguntas han sido absorbidas por una nueva variable: Impacto del Gasto y Evaluación del Desempeño:
 - o El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.
 - o El Organismo Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas.
- Una de las preguntas fue replanteada y absorbida por la variable: Control sobre funcionarios públicos:
 - o ILTP 2009: Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 900,000 quetzales.
 - o ILTP 2011: Todas las compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes.
- Las dos preguntas restantes se eliminaron del cuestionario.

Tabla 2.5. Cambios entre el ILTP 2009 y el ILTP 2011 para la variable Rendición de Cuentas

ILTP 2009 Rendición de Cuentas	ILTP 2011 Rendición de Cuentas
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa pública.	Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa pública.
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto.	Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto.
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	
El Organismo Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas.	
Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras o gastos de más de 900,000 quetzales.	
Los reportes parciales del ejercicio del presupuesto sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado.	
Los reportes parciales sobre avance en ejecución de programas y metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado.	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 2.6. Creación de la nueva variable Impacto del Gasto y Evaluación del Desempeño
ILTP 2011**

Nueva variable: Impacto del gasto y evaluación del desempeño	¿Pregunta nueva o proviene de otra variable del ILTP 2009?
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	Rendición de Cuentas
El Organismo Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas.	Rendición de Cuentas
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Organismo Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.	Participación ciudadana
El Organismo Legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	Atribuciones y participación del Organismo Legislativo

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, como se verá adelante, se trató de generar comparabilidad hacia atrás con los índices anteriores. Ello se puede porque la mayoría de las variables para el ILTP 2011 tienen menos preguntas que antes. En el caso que se han generado nuevas preguntas, sin embargo, la comparabilidad no se ha podido lograr y se hace explícito en el documento.

III. INTRODUCCIÓN AL 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 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”³.

Proceso presupuestario

Para evaluar la transparencia presupuestaria dentro de cada país es indispensable conocer la forma cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario, así como las reglas y procedimientos que lo conforman. Por lo general, este proceso consta de un ciclo conformado por varias etapas que en ocasiones ocurren simultáneamente. Las distintas etapas del ciclo, que involucran a varios actores de los distintos poderes públicos, son las siguientes (ver Imagen 3.1):

a) Formulación: Esta etapa consiste en la elaboración del anteproyecto de presupuesto por parte de las distintas dependencias gubernamentales e integración del proyecto de presupuesto. En Guatemala es el Ministerio de Finanzas Públicas el encargado de su elaboración, aunque todas las entidades públicas participan en la formulación, incluyendo a las que dependen de los organismos legislativo y judicial.

b) Análisis, discusión y aprobación: Esta etapa da inicio cuando el Organismo Ejecutivo somete al Legislativo el proyecto de presupuesto. El Congreso y sus diversas comisiones, analiza, discute y posteriormente aprueba el presupuesto. En cada país hay diversas modalidades y el papel del Legislativo frente al Ejecutivo y sus capacidades de modificación, aprobación o rechazo, así como ocasionalmente superar un veto presidencial son diferentes en cada país.

c) Ejercicio: El inicio del año fiscal marca el comienzo del ejercicio del presupuesto aprobado. Todas las entidades públicas aplican entonces los recursos del presupuesto en sus diversas actividades. Generalmente existen acciones y planes públicos que fueron formulados a través de complejos sistemas normativos y burocráticos. El ejercicio del gasto constituye una etapa clave para el análisis presupuestal, el acceso a la información sobre el gasto público y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.

d) Control y evaluación: Finalmente, tenemos las acciones de control – evaluación – auditoría, las cuales ocurren tanto al momento del ejercicio del gasto -por medio de mecanismos de control interno del gobierno- como durante y al finalizar el periodo o año fiscal -a través del control externo. Los actores involucrados típicamente son el órgano de control interno (en Guatemala son las Unidades de Auditoría Interna de cada Unidad) y el órgano de control externo (la Contraloría General de Cuentas). Es importante conocer la existencia de un sistema nacional de control y auditoría, así como si se siguen distintas normas y procedimientos que aseguren la legalidad y responsabilidad de los funcionarios públicos al aplicar el gasto, y al desempeñar sus funciones; asimismo, es importante evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los distintos programas y acciones gubernamentales.

³ Ley Orgánica del Presupuesto, Artículo 8.

Imagen 3.1. Proceso presupuestario

El ciclo presupuestario consta de cuatro etapas, siendo ellas:

Formulación: Las instituciones, solicitan sus asignaciones presupuestarias, de acuerdo a los lineamientos de la política y normas presupuestarias, así como al nivel de su techo de gasto, por lo que priorizan los programas y proyectos a ejecutar de acuerdo a sus objetivos y metas programáticas e institucionales.

Está comprendida del 15 de julio al 2 de septiembre.

Discusión y Aprobación: Inicia en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, para emitir dictamen y su traslado al pleno del Congreso para aprobación, improbación o modificación. Ya discutido en el pleno los montos de ingresos y egresos, así como la distribución del gasto entre las entidades, y las enmiendas, si son necesarias, el Congreso emite el Decreto que aprueba el presupuesto. En caso contrario, rige el presupuesto en vigencia del año anterior.

Está comprendida del 2 de septiembre al 30 de noviembre.



Evaluación y Control: Esta etapa está orientada a revisar, corregir y mejorar las acciones que realizaron en cada Institución de manera que se muestre si se alcanzaron las metas propuestas, el uso adecuado de los recursos, y calificar en qué medida se alcanzaron las metas propuestas y corregir si fuera necesario.

Se realiza en forma continua durante el ejercicio fiscal.

Ejecución: Consiste en la adquisición de bienes y servicios por parte de las instituciones con base a las metas y objetivos programados. Incluye también la programación de desembolsos para pago a proveedores y las modificaciones que se realizan a través de las transferencias en casos imprevistos.

Está comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre.

Fuente: www.minfin.gob.gt

En la **Tabla 3.1** se detallan los principales actores involucrados, las normas del proceso y las actividades principales que se desarrollan en cada una de las etapas. Los actores principales son 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 3.1. 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. -Unidades de Administración Financiera (UDAF). -Ministerio de Finanzas Públicas. -Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. 	<ul style="list-style-type: none"> -Contraloría General de Cuentas, CGC. -Unidades de Auditoría Interna (UDAI). -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. -Ley Orgánica del Presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución Política. -Ley Orgánica del Legislativo. -Ley Orgánica del Presupuesto. 	<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. -Ley Orgánica del Presupuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución Política. -Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y su reglamento. -Código Penal.
Principales procesos dentro de cada etapa presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> -MINFIN, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, y SEGEPLAN determinan los lineamientos presupuestarios y los dan a conocer a las unidades ejecutoras. 	<ul style="list-style-type: none"> -El Organismo Ejecutivo somete al Legislativo el Proyecto de Presupuesto. -El Proyecto de Presupuesto es analizado como una 	<ul style="list-style-type: none"> - MINFIN, apoyado en la información de las dependencias públicas, realiza la planificación del flujo de caja, que luego es asignado a estas dependencias. -MINFIN puede hacer 	<ul style="list-style-type: none"> -Las UDAI deben proveer la información inicial sobre el funcionamiento de la entidad y si ha encontrado irregularidades o "hallazgos". para

	Formulación	Análisis, discusión y aprobación	Ejercicio	Control y evaluación
	<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>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>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>de la República, quien debe evaluar el desvanecimiento de los reparos o fallas encontrados.</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 debe aprobar o improbar la ejecución presupuestaria. Si imprueba, pide las explicaciones pertinentes. Si se detectan causas punibles, se encarga el Ministerio Público.</p> <p>-El Congreso puede interpelar a Ministros de Gobierno, para obtener información sobre la ejecución en proceso o la evaluación del trabajo realizado. Ello puede llevar a la renuncia del funcionario.</p> <p>-El Ministerio Público funcionarios.</p>

Fuente: elaboración propia.

Acceso a la Información

Un requisito indispensable para garantizar la transparencia presupuestaria es la existencia de mecanismos institucionales que aseguren el acceso a información íntegra y de calidad respecto de las actividades gubernamentales, tanto al poder legislativo como a la sociedad civil. Es por ello necesario verificar la existencia de estadísticas oficiales precisas y confiables.

Un instrumento de primer orden en términos de transparencia presupuestaria es la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008. Dicha normativa tiene como objeto, entre otros: “1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley; (...) 3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública; 4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley; 5. Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública; 6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública; 7. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.”⁴

La misma ley establece también los plazos de respuesta (se debe emitir resolución dentro de los 10 días después de la solicitud, plazo que puede ampliarse en casos que lo ameriten), establece sanciones a los funcionarios que incumplan con brindar la información solicitada y fija la obligación para las instituciones de gobierno de establecer una Unidad de Información (que puede ser un servidor público, empleado u órgano interno).

Por otro lado, entre las principales instituciones públicas vinculadas con la producción, publicación, difusión y acceso del presupuesto público se encuentran:

- a) **Ministerio de Finanzas Públicas:** Debe hacer accesible el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica a cualquier ciudadano para consulta. Hace pública la información presupuestaria a través de varios portales de Internet:
 - i. <http://www.minfin.gob.gt> Es el portal de Internet del Ministerio con acceso a distintos documentos presupuestarios, como el presupuesto ciudadano, el proyecto de presupuesto y la ejecución presupuestaria.
 - ii. <http://sicoi.minfin.gob.gt> Es el Portal con información desagregada de los movimientos presupuestarios del Gobierno Central.
 - iii. <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/> Es un portal con información agregada y más fácil de consultar (pero por lo mismo menos detallada) que SICOIN.
 - iv. <http://consultaciudadana.minfin.gob.gt> Portal dedicado a facilitar la búsqueda de información básica para los ciudadanos. Para ello, se encuentra ordenado con base en preguntas: a) ¿Dónde se invierte? b) ¿En qué se invierte? c) ¿A quién le hemos comprado? d) ¿Los 5 más ... (impuestos recaudados, acreedores del Gobierno, etc.); e) curiosidades varias. Cabe señalar que este Portal no está activo.
 - v. <http://www.minfin.gob.gt/fideicomisos/> Es el Portal dedicado a informar sobre los fideicomisos constituidos con recursos del Estado.
 - vi. <http://www.guatecompras.gt/> GUATECOMPRAS es el nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. GUATECOMPRAS es un mercado electrónico, operado a través de Internet.
 - vii. <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/ong/index.html> Es el Portal con información de organizaciones no gubernamentales que ejecutan recursos del Estado.

⁴ Artículo 1, literales 1, 2, 4, 5, 6 y 7.

viii. <http://www.costguatemala.org/> La Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST, por sus siglas en Inglés) es una iniciativa multipartita y multisectorial a nivel internacional, cuyo programa fue diseñado para incrementar la transparencia y rendición de cuentas en el sector de la construcción de obras públicas por medio la divulgación de la Información Clave de los Proyectos (ICP), en todas las fases del ciclo de construcción del proyecto, desde la identificación inicial del proyecto hasta su finalización.

ix. <http://www.minfin.gob.gt/subsitios/transferencias/> Es el Portal dedicado a transparentar las modificaciones al Presupuesto del Gobierno.

x. <http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx> Portal de transparencia de los gobiernos locales, vinculado con el SIAF.

- b) Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN): Está a cargo de la evaluación de los proyectos de inversión. Tiene una página de Internet donde hay obligación de subir información sobre la inversión pública: <http://snip.segeplan.gob.gt>
- c) Congreso de la República: Recibe el Proyecto de Presupuesto, lo analiza, lo aprueba y se encarga de analizar el Informe de Liquidación evaluado por la Contraloría General de Cuentas. Tiene la obligación de que toda iniciativa de ley presentada al Congreso de la República, los decretos, acuerdos, puntos resolutivos y resoluciones, serán dados a conocer a la población por los medios electrónicos correspondientes. La Dirección Legislativa es la responsable de que tales instrumentos legales estén disponibles para las consultas que la población requiera en dichos medios electrónicos. No hay norma específica que indique el mecanismo de comunicación a los ciudadanos sobre sus acciones. El portal del Congreso, donde se encuentran (aunque a veces con retrasos) las Iniciativas de Ley, los Decretos y (algunas) memorias de sesiones de las Comisiones, así como acceso al video del pleno, es: www.congreso.gob.gt
- d) Contraloría General de Cuentas (CGC): Remite al Congreso de la República el Informe de Auditoría a la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. No hay norma específica que indique el mecanismo de comunicación a los ciudadanos sobre sus acciones. Carga su Informe anual en su página: www.contraloria.gob.gt
- e) Procuraduría de Derechos Humanos: Vela porque se cumpla el derecho del libre acceso a la información pública. El Procurador de los Derechos Humanos dentro de su informe anual ante el pleno del Congreso de la República de Guatemala, podrá informar sobre: a) el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada sujeto obligado y su resultado; b) el tiempo de respuesta; c) el estado que guardan las impugnaciones presentadas y las dificultades observadas en el cumplimiento de esta ley; d) un diagnóstico y recomendaciones; y, e) su programa de capacitación, implementación y resultado para los sujetos obligados. El último informe, contenido dentro de su informe anual de labores, puede accederse en: www.pdh.org.gt
- f) Superintendencia de Administración Tributaria (SAT): La SAT se encarga de la recaudación tributaria, estando obligada a cargar la información al Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). Además, carga estadísticas en su página web: www.sat.gob.gt
- g) Instituto Nacional de Estadística -INE-: El INE tiene por objeto formular y realizar la política estadística nacional, así como planificar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades del Sistema Estadístico Nacional. Entre la información relevante que genera es la inflación, la cual puede accederse en su website: www.ine.gob.gt La información de otras variables macroeconómica se encuentra dentro de las otras agencias (Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala).

- h) Entidades ejecutoras: Están encargadas de la ejecución de los programas y el cumplimiento de la legislación sobre sus funciones. Deben presentar la información de oficio que la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008, en su artículo 10, les obliga a hacer pública. Los organismos del Estado, entidades descentralizadas y entidades autónomas, incluyendo las municipalidades del país, las empresas cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado y las demás instituciones que conforman el sector público, deben poner a disposición permanente del Ministerio de Finanzas Públicas vía Internet o por medios magnéticos, la información referente a la ejecución física y financiera, en la aplicación de soporte del Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF- que para el efecto y de conformidad con la metodología presupuestaria uniforme, ha definido dicho Ministerio. A su vez, en el caso de las entidades de la administración central, las entidades descentralizadas y las entidades autónomas, deberán utilizar el sistema GUATECOMPRAS conforme lo regula la Ley de Contrataciones del estado y su Reglamento: www.guatecompras.gt.

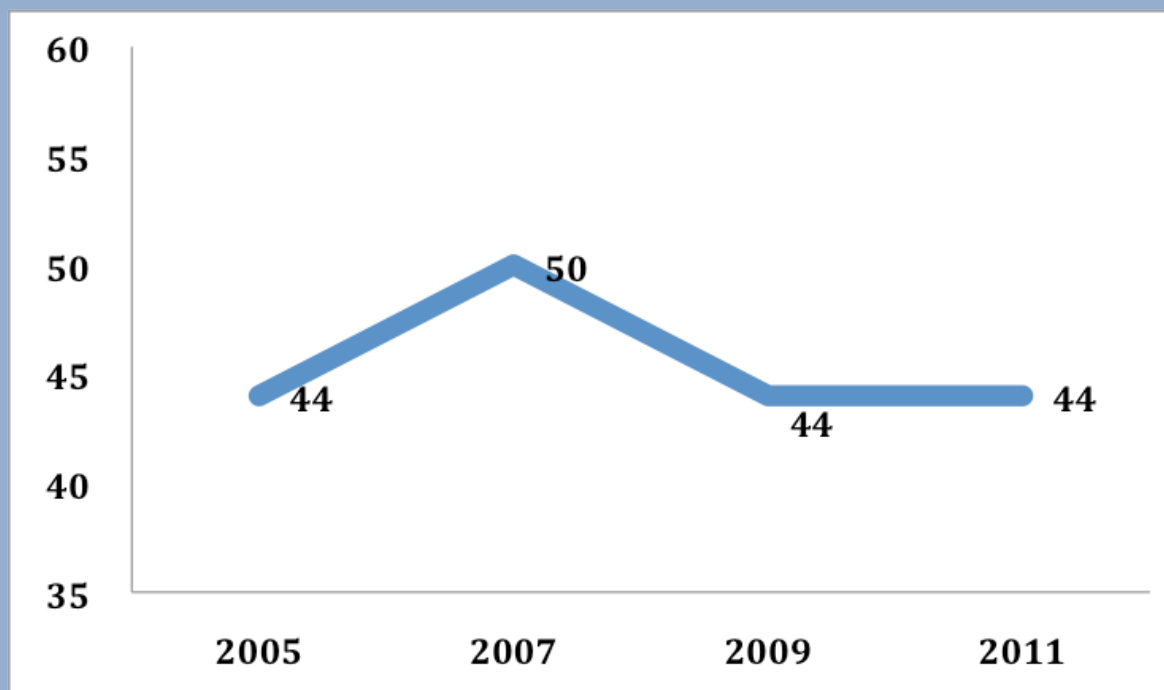
IV. RESULTADOS GENERALES DEL ÍLTP 2011

¿Cómo se origina la nota? Guatemala participa por cuarta vez en la elaboración del Índice de Transparencia Presupuestaria. Para su elaboración, se solicitó a expertos y usuarios del Presupuesto que, acorde a una escala de 1 a 100, evaluaran el nivel de transparencia del mismo. La calificación de 100 puntos indica que la práctica presupuestaria es totalmente transparente; y, 1 punto significa nada transparente.

¿Cuánto obtuvo Guatemala? Ante esta pregunta, los usuarios y expertos del presupuesto asignaron a Guatemala, una calificación de 44 puntos. Esto significa que se le ha reprobado, pues su nota se encuentra por debajo de 60 puntos, lo cual se considera un nivel mínimo aceptable de transparencia.

¿Qué notas ha obtenido anteriormente Guatemala? Cabe señalar que Guatemala obtiene por tercera vez (de cuatro), una nota de 44 puntos, como lo obtuvo en el año 2005 y en el año 2009 (ver Gráfica 4.1). Esto significa que Guatemala ha tenido prácticamente un estancamiento de su nivel de transparencia presupuestaria en los últimos años.

Gráfica 4.1. Comparación de las notas anteriores del ILTP para Guatemala



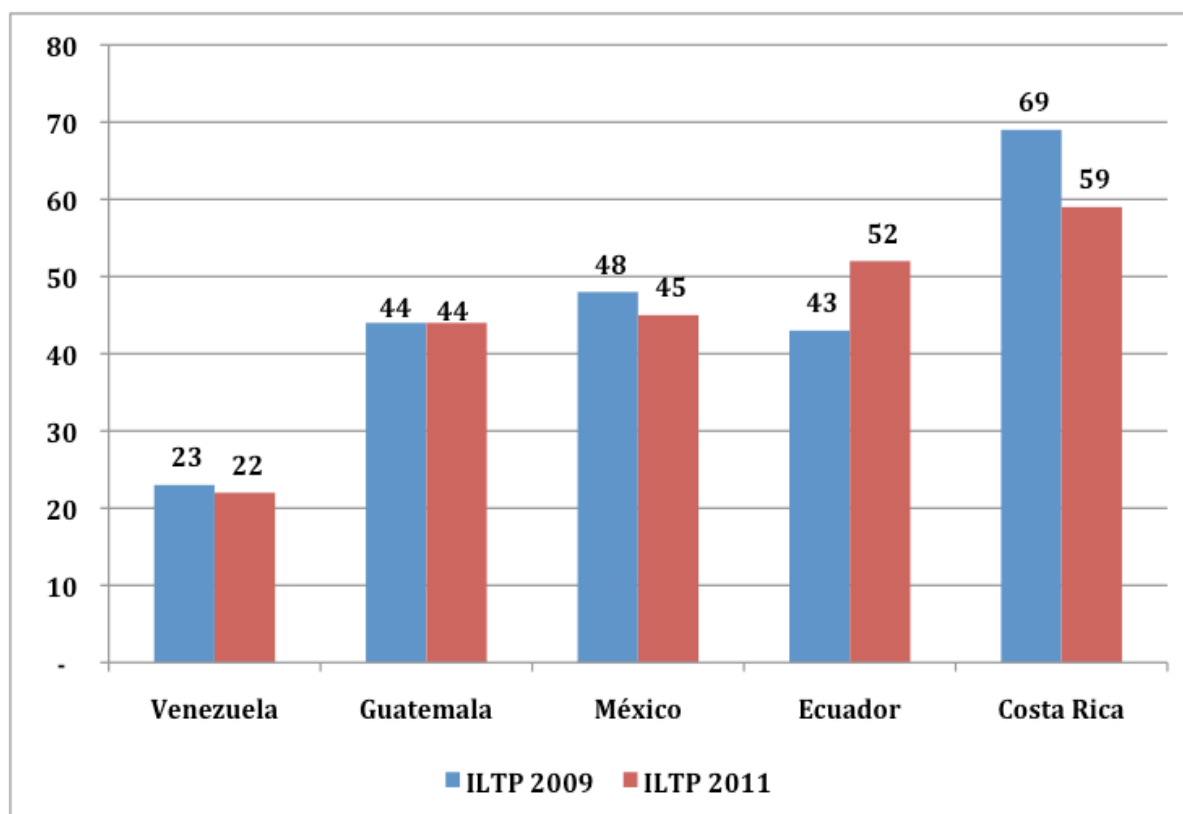
Fuente: elaboración propia.

¿Cómo se compara Guatemala con el resto de países? Para esta edición se contó con la participación de otros cuatro países (Gráfica 4.2). Guatemala se muestra en el penúltimo lugar, sólo superando a Venezuela, con una nota de 22 puntos. Guatemala se encuentra

prácticamente empatada con el tercer lugar, México (45 puntos). Los países con mejores notas para esta edición del ILTP fueron Ecuador (52 puntos) y Costa Rica (59 puntos). Se evidencia que ninguno de los países del índice mostró una nota aceptable, es decir, mayor a una calificación de 60 puntos.

¿Cómo se comportaron el resto de países? Venezuela y Guatemala mantuvieron su nota entre el ILTP 2009 y el ILTP 2011. Por su parte, México tuvo un leve retroceso. Mientras que Ecuador mostró una mejora de 9 puntos, lo cual le permitió ascender al segundo lugar del índice. Por último, Costa Rica mostró un retroceso de 10 puntos. A pesar de esto, Costa Rica sigue liderando el índice.

Gráfica 4.2. Comparación del ILTP 2011 y 2009 para los cinco países del estudio



Variables de transparencia presupuestaria. Las variables que explican la valoración de la transparencia presupuestaria se detallan en la Tabla 4.1. Son un total de 16 variables, las cuales contienen 38 atributos o preguntas. Las variables serán evaluadas posteriormente. Sin embargo es importante notar que sólo una variable (Ley de transparencia y acceso a la información) logró una nota superior al 40%, lo cual nos muestra que existen grandes desafíos en el tema de transparencia presupuestaria para Guatemala. Mientras tanto, para la edición anterior, habían sido dos variables (Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto y cambios del presupuesto) las que habían logrado superar el 50%.

Tabla 4.1. Variables de transparencia presupuestaria ILTP 2011

Tema	Variables y Preguntas	2011
Participación en el presupuesto	Participación ciudadana en el presupuesto	14%
	Atribuciones y participación del legislativo en el presupuesto	24%
Elaboración del presupuesto	Impacto del gasto y evaluación del desempeño	7%
	Asignación del presupuesto	25%
	Cambios del presupuesto	17%
Fiscalización	Fiscalización del presupuesto	11%
	Evaluación de la contraloría interna (auditoría interna)	6%
	Capacidades de los órganos de control externo (Contraloría General de Cuentas)	14%
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas	17%
	Control sobre funcionarios nacionales	19%
	Responsabilidad de niveles de gobierno // Gobiernos sub-nacionales	33%
Acceso a la información	Información sobre deuda nacional	25%
	Calidad de la información y estadísticas en general	33%
	Información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto //	35%
	Confianza en la información	
	Oportunidad de la información del presupuesto	13%
	Ley de transparencia y acceso a la información	41%

Fuente: elaboración propia

V. VARIABLES MEJOR EVALUADAS DEL ILTP 2011

Los expertos y usuarios del presupuesto guatemalteco dan una baja nota a la mayoría de las variables del ILTP. Al punto, que las cuatro variables mejor evaluadas tienen una nota menor al 50%, las cuales pueden apreciarse en la **Gráfica 5.1**. Las mismas fueron: a) Ley de Acceso a la Información; b) confianza en la información; c) gobiernos subnacionales; y, d) calidad de la información presupuestaria. Cada una de estas variables será analizada a continuación. Para ello, se tomará en cuenta la percepción de los expertos y usuarios del presupuesto guatemaltecos, así como la legislación y las prácticas presupuestarias.

Gráfica 5.1. Las cuatro variables mejor evaluadas para el ILTP 2011.
Guatemala



Fuente: elaboración propia.

Ley de Acceso a la Información

En los últimos años, a nivel internacional se ha impulsado la promulgación de legislación específica para transparentar la función pública. Al respecto, esta variable indaga sobre las leyes de acceso a la información y cuán útiles son para obtener información presupuestaria que no se presenta en los documentos publicados a lo largo del año. Asimismo, la utilidad de esta normatividad para realizar una evaluación sobre el desempeño de los programas. Esta variable se incluyó por primera vez en la edición de 2007 a la luz de los avances que se han dado en la región en la promulgación de leyes de este tipo.

Nota obtenida. La variable sobre la Ley de Acceso a la Información tuvo una nota de 41%.

Desglose de la variable. Ésta variable está compuesta de una sola pregunta:

1. La ley de Acceso a la Información es útil para obtener información de finanzas públicas que no está publicada: con una nota de 41%.

Resultados anteriores. Esta variable no es comparable en absoluto, pues si bien existía la variable anteriormente, la misma constaba de tres preguntas que ya no están en el cuestionario utilizado en 2011:

1. La Ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto.
2. La Ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas.
3. Se cuenta con los elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta.

Tabla 5.1. Desglose de la variable Ley de Acceso a la Información

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
La Ley de Acceso a la Información es útil para obtener información de finanzas públicas que no está publicada.				41%

Fuente: elaboración propia

Discusión sobre los resultados. Por mandato constitucional “[t]odos los actos de la administración son públicos [(...)”], incluyendo el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (Artículos 30 y 327 de la Constitución Política de la República).

Con base en ésta normativa constitucional, el 22 de octubre del 2008 se crea la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008. Dicha normativa tiene como objeto, entre otros, en su artículo 1, literales 1, 3, 4 y 5, 6 y 7: “1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley; (...) 3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública; 4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley; 5. Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública; 6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública; 7. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.”.

A partir de ésta Ley la Procuraduría de Derechos Humanos elaboró su Informe Anual Circunstanciado 2010, sobre el cumplimiento de la misma, del cual se sacan las siguientes conclusiones:

- Una primera consideración manifestada por los sujetos obligados es la falta de recursos para la puesta en marcha del andamiaje relativo al acceso a la información pública.
- Lo reportado en el primer informe anual destaca una seria dificultad inicial para la implementación de los procesos de coordinación y trabajo para las unidades de información a lo interno de sus instituciones.

- Se percibe en la mayoría de sujetos obligados un desconocimiento de los alcances e implicaciones del tema de archivo para el adecuado tratamiento de la normativa de acceso a la información pública. La reflexión no ha superado la formalidad establecida en el numeral 26 del artículo 10 de dicha Ley, sin considerar el impacto y la necesaria aplicación de criterios científicos al manejo, guarda y custodia de los archivos de una institución.
- La mayoría de sujetos obligados han establecido como requisito para dar trámite a una solicitud de información que se indique o se muestre el documento con que se identifica el interesado, además de la información relativa a los datos de contacto del interesado (teléfono, correo electrónico, por ejemplo). En algunos casos se ha advertido la solicitud de otros requisitos que no se relacionan con el ejercicio de este derecho fundamental. La institución del PDH ha reiterado el criterio de que por tratarse de un derecho humano consagrado por la Constitución Política de la República de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y otros tratados internacionales, no es necesario que se pida como requisito sine qua non el documento con que se identifica el solicitante, mucho menos otros datos o requisitos, sino que sólo es necesario que se consigne el nombre de la persona en concordancia con lo que estipula el artículo 4 del Código Civil. Evidentemente los datos para contactar al interesado, si bien no son obligatorios o condicionan el acceso a la información, son insumos necesarios para la debida atención de los usuarios.
- En lo relativo al cobro por la reproducción de copias simples o certificados, se ha establecido que buena parte de los sujetos obligados no realiza cobros por este servicio y que, aquellos que sí lo hacen, respetan el criterio propio del acceso a la información, relativo a que dicho cobro no podrá exceder en ningún caso al establecido por el mercado.

Conforme gana terreno este derecho y se va profundizando en las distintas temáticas relacionadas, destacan algunas cuestiones que merecen la atención de los poderes del Estado. Uno de estos temas es el relacionado con los archivos institucionales y la salvaguarda documental: un adecuado y efectivo acceso a la información descansa en el tratamiento responsable de la cuestión archivística.

Otros temas que merecen mayor reflexión y consideración a la luz del fortalecimiento del acceso a la información en Guatemala son: un adecuado sistema de sanciones para aquellos que incumplan esta normativa, así como el desfase de fechas de presentación del informe del PDH al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 15 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, y los informes que se establecen en el Decreto No. 57-2008 del Congreso de la República.

Asimismo, debe garantizarse el soporte financiero institucional que posibilite el desempeño de las nuevas funciones asignadas. El artículo 69 de la Ley de Acceso a la Información Pública ordena que en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado exista una partida específica adicional a la institución del PDH como autoridad reguladora para poder cumplir con las atribuciones dadas. Es necesario insistir en el hecho de que, dicha partida, es un tema pendiente de cumplirse, lo cual ha implicado la realización de grandes esfuerzos por reorientar recursos que sustenten financieramente las actividades encomendadas por mandato de ley. Más allá de la voluntad y deseo por atender las obligaciones conferidas a la institución del PDH, los recursos técnicos y financieros condicionan el alcance de las acciones que se puedan emprender.

Cabe señalar que se tuvo acceso a información necesaria para realizar la Guía Formal Práctica mediante la consulta a las entidades públicas, amparados por la Ley de Acceso a la Información, como puede apreciarse en el **Anexo V**. Al respecto, cabe señalar que la Contraloría General de Cuentas (CGC) pidió ampliación de tiempo para entregar la información relacionada a los temas de control externo de la gestión. Tras varias semanas de haberse vencido el nuevo plazo, no había entregado la información, por lo que se procedió a enviar un correo pidiendo

la información. En menos de dos días hábiles se había recibido respuesta con la información solicitada. Cabe señalar, sin embargo, que la información no la tenían, pues parece que no es una métrica a la cual le den monitoreo.

Confianza en la información

La información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto permite contextualizar adecuadamente la información presentada, especialmente la agregada. De esta manera, se facilita, no sólo las comparaciones históricas respecto al tamaño y los destinos del presupuesto, sino que también facilita la comparación internacional. Al facilitar la comparación, es mucho más fácil de comprender y, por lo mismo, se logra mayores niveles de transparencia presupuestaria.

Nota obtenida. Para esta edición, la nota de la confianza en la información pública fue de 35%.

Desglose de la variable. Esta variable está compuesta de dos preguntas:

1. Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables: con una nota de 33%.
2. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos: con una nota de 38%.

Resultados anteriores. Esta variable proviene de la mezcla de dos variables distintas (ver Tabla 5.2). La primera se llamaba “Información sobre criterios macroeconómicos”. La segunda “Calidad de la información y estadísticas”.

Los resultados anteriores, sobre la confianza en la información pública, no permiten observar alguna tendencia en la nota de esta variable, pues los cambios no son estadísticamente significativos, ni para la variable ni para las preguntas.

Tabla 5.2. Desglose de la variable Confianza en la información

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	29%	44%	22%	35%
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	33%	42%	15%	33%
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.	25%	47%	29%	38%

Fuente: elaboración propia

Discusión sobre los resultados. Existe un nivel adecuado de proyección de los ingresos, especialmente los tributarios, a cargo de la SAT:

- Para el 2010 se estimó que los ingresos tributarios serían de Q.32.5 millardos, pero fueron Q.34.8 millardos.
- Para el 2011 se estimó que los ingresos tributarios serían de Q.38.0 millardos, siendo finalmente Q.41.8 millardos
- El rango de variación para ambos años fue menor a 10%.

En términos generales, sobre la generación de estadísticas nacionales, se tiene como confiables las cifras del Banco de Guatemala, la cual es una de las instituciones públicas guatemaltecas más respetadas y con uno de los sistemas de servicio civil mejor institucionalizado.

El otro actor importante de información estadística es el Instituto Nacional de Estadística (INE).

El INE había pasado por un esfuerzo por mejorar la calidad de las estadísticas, derivado de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico. Ello pudo haber contribuido a que en el ILTP de 2007 este atributo obtuviera una calificación de 47%. Ahora bien, a partir de 2008 se le ha asociado al INE con el programa de transferencias monetarias condicionadas del Gobierno “Mi Familia Progresas”, específicamente en el levantamiento del censo de beneficiarios del Programa. Ello involucró al INE dentro de las entidades que sufrieron fuertes ataques por negarle al público el listado de los beneficiarios. La lucha llegó a la Corte de Constitucionalidad e implicó el retiro del cargo del Ministro de Educación. Dejando esto a un lado, en los últimos dos años ha habido un esfuerzo por generar una mayor cantidad de encuestas y estadísticas. Sin embargo, se reconoce que el INE sigue estando debilitado y que no cuenta, al día de hoy con la capacidad que necesita. Por ejemplo, actualmente no cuenta con el presupuesto para iniciar el Censo de Población, el cual debiera estar ya empezando a trabajarse.

Calidad de la información presupuestaria

Es indispensable que la información relacionada con el presupuesto sea presentada de manera comprensiva para que se pueda realizar un análisis tanto global como a detalle de las finanzas públicas. De esta manera se puede comprender mejor cómo la política pública está articulada y cómo cada programa pretende lograr sus objetivos. De esta manera, la calidad de la información presupuestaria que el gobierno provee es indispensable no sólo para que exista una verdadera rendición de cuentas, también funge como herramienta para la participación ciudadana en las decisiones de política pública y, particularmente, en el proceso presupuestario.

Nota obtenida. Para esta edición 2011, la nota de esta variable fue de 33%.

Desglose de la variable. Esta variable está compuesta por dos preguntas:

1. La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado: con una nota de 34%.
2. La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral: con una nota de 32%.

Resultados anteriores. Esta variable se llamaba anteriormente “Calidad de la información y estadísticas”. Otro cambio que sufrió es que de contar con cuatro preguntas, ahora cuenta sólo con dos. Las preguntas que ya no forman parte de esta variable, y que se eliminaron del cuestionario son:

1. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.
2. El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del Gobierno Central.

Ahora bien, utilizando la metodología del ILTP 2011, se puede aún mantener comparabilidad con las cuatro ediciones anteriores, tanto para la variable como para la pregunta. Lo que se encontró es que para el año 2011 no hay un cambio estadísticamente significativo de la variable.

Tabla 5.3. Desglose de la variable Calidad de la información presupuestaria

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	28%	40%	35%	33%
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	22%	39%	38%	34%
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral.	33%	42%	32%	32%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. En cuanto a la información presupuestaria, el Presupuesto Aprobado (así como el Proyecto de Presupuesto) es publicado en su totalidad, y a nivel agregado se encuentra disponible en la página del Ministerio de Finanzas Públicas. Sobre la información que se publica correspondiente a otros años (posteriores y anteriores) se debe mencionar lo siguiente:

- No se presenta información sobre recursos comprometidos pero no ejercidos; sobre pasivos contingentes o sobre transacciones en especie.
- Por mandato legal⁵, en cada Presupuesto General de la Nación debe elaborarse un Presupuesto Multianual que debe comprender un período de tres años (el año fiscal que se está formulando y aprobando más los dos siguientes). En él se encuentra información presupuestaria agregada, la clasificación administrativa⁶ y la clasificación económica⁷ para cada uno de esos años. La información sobre la clasificación funcional⁸ y los detalles programáticos solo se detallan para el año fiscal que se está formulando y aprobando. Respecto a información de la deuda, sólo se presenta información respecto de la deuda total y los intereses de la deuda para años posteriores al año fiscal que se está aprobando. No se presenta información sobre la composición de la deuda por período de vencimiento.

5 Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 101-97), Artículo 8.

6 La institución que ejecuta y opera el gasto.

7 Se agrupan acorde a si son ingresos corrientes, de capital y fuentes financieras.

8 Muestra el gasto según la naturaleza de los bienes y servicios que producen y prestan las instituciones de Gobierno (Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias, Ministerio de Finanzas, 2008).

- Esto que sucede a futuro es simétrico respecto del pasado.
- No se presenta una explicación sobre las diferencias entre los niveles de gasto aprobados y los resultados finales para el año fiscal más reciente.

En cuanto a la desagregación de la información, dada la información que existe, debe señalarse que sigue teniendo una baja valoración. Ello puede deberse a que para realizar análisis del presupuesto detallado es necesario tener conocimiento específico del sistema SICOIN, cuyo uso no es evidente para los ciudadanos no conocedores del presupuesto. Además se debe mencionar nuevamente que la información disponible no permite evaluar el impacto de las intervenciones. Además, al no existir una vinculación entre SICOIN y GUATECOMPRAS, no es posible generar vinculaciones que permitan comprender a detalle el uso de recursos, con los contratos y los concursos de adjudicación de los mismos.

Responsabilidad de niveles de gobierno (Gobiernos locales)

Hay varias razones por las cuales es importante la transparencia de la información presupuestaria a nivel del gobierno nacional y los gobiernos locales. Primero, la información favorece la coordinación fiscal, lo cual promueve la eficiencia y evita la duplicidad de los gastos. Ello implica que hay una rendición de cuentas efectiva ya que hay claridad sobre las atribuciones y facultades en cuanto a la ejecución del gasto. Segundo, es posible prevenir crisis macroeconómicas, las cuales se han llegado a generar debido a la falta de control en el gasto y endeudamiento de los gobiernos locales.

Nota obtenida. La nota obtenida para esta variable fue de 33%.

Desglose de la variable. Esta variable está compuesta por dos preguntas:

- 1) Los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos: con una nota de 41%.
- 2) La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos locales es clara: con una nota de 26%.

Resultados anteriores. Esta variable se le llamaba en ediciones anteriores “Responsabilidades de niveles de Gobierno”. El análisis arroja que no hubo cambio estadísticamente significativo en la variable y en las preguntas.

Cabe señalar que anteriormente esta variable sólo constaba de una pregunta, es decir, si las responsabilidades estaban claramente divididas entre los distintos niveles de Gobierno. Para esta edición se decidió incluir una de las preguntas que antes pertenecía a la variable de “Asignación del presupuesto” que tiene vinculación directa con los gobiernos subnacionales.

Tabla 5.4. Desglose de la variable Gobiernos locales

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	35%	48%	33%	33%
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos locales es clara.	30%	45%	30%	26%
Los recursos que el Organismo Ejecutivo asigna a las Municipalidades se asignan según criterios públicos.	39%	51%	36%	41%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. Respecto a la primera pregunta, desde el año 2002 existe un marco legal relacionado a la descentralización, conformado por la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002). Sin embargo, aún no se ha realizado una evaluación de cómo las Municipalidades han aprovechado dicho marco y absorbido más responsabilidades (como salud, educación y seguridad). De hecho, parece que una preocupación importante es que, si bien la Ley le permite a las Municipalidades hacerse cargo de dichas responsabilidades: a) la mayoría de las Municipalidades parece no tener los recursos humanos y financieros para encargarse de dichas actividades y, por lo mismo siguen asignadas al Ejecutivo; y, b) el Organismo Ejecutivo no ha definido los parámetros para que se aclare un proceso de descentralización de las responsabilidades a las Municipalidades.

Respecto a la asignación de recursos a las Municipalidades, existen normas que rigen la mayor parte de los recursos que se asignan, como se señala en el Recuadro 5.1. Sobresalen dos elementos. Primero, se realizó un cambio reciente a la fórmula de repartición a las Municipalidades de los recursos garantizados en la Constitución Política, el Situado Constitucional. Dicho cambio se considera como positivo, pues la fórmula anterior ya había sido señalada por generar incentivos perversos para las Municipalidades. Segundo, el gran rubro que no sigue normas para su asignación es la inversión pública, lo cual podría explicar que la nota para esta pregunta no sea más elevada.

Recuadro 5.1. Normativa que rige la asignación presupuestaria entre el Gobierno Central y las Municipalidades

Existe una asignación constitucional, llamado Situado Constitucional, que equivale al 10% de los ingresos ordinarios. Dichos recursos se reparten siguiendo la fórmula establecida en el Código Municipal, el cual fue modificado recientemente, en el Decreto 22-2010:

- a) 35% se distribuye en partes iguales entre todas las municipalidades del país.
- b) 30% 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) 10% se distribuye de manera proporcional al número de aldeas y caseríos de cada municipio.

De los 12 puntos porcentuales que se cobran en las ventas vía el Impuesto al Valor Agregado, 1.5 puntos porcentuales se asignan para beneficio de las municipalidades. No se norma el mecanismo de asignación.

En cuanto a la transferencia por el Impuesto Único Sobre Inmuebles, Decreto 15-98, en el artículo 2 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. No se norma el mecanismo de asignación.

En cuanto al Impuesto de circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos (Decreto 70-94), sus artículos 6, 7, 8 y 9 establecen que el mecanismo de asignación se realizará mediante la fórmula del Situado Constitucional.

En cuanto al Impuesto distribución de combustible (Decreto 134-96), se establece en su artículo 23 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 para estas últimas, es la fórmula del Situado Constitucional.

En cuanto a la inversión pública, que beneficia a las Municipalidades, se conoce el lugar geográfico de las mismas, pero no el criterio de priorización.

Fuente: elaboración propia con base en la normativa.

VI. VARIABLES MEJOR EVALUADAS DEL ILTP 2011

Los expertos y usuarios del presupuesto guatemalteco, mediante el cuestionario de percepciones señalaron las variables peor evaluadas, las cuales pueden apreciarse en la Gráfica 6.1. Las mismas fueron: a) Evaluación de la Auditoría Interna; b) Impacto del gasto y evaluación del desempeño; c) Fiscalización del presupuesto; y, d) Oportunidad de la información presupuestaria.

Cada una de estas variables será analizada a continuación. Para ello, se tomará en cuenta la percepción de los expertos y usuarios del presupuesto guatemaltecos, así como la legislación y las prácticas presupuestarias.

Gráfica 6.1. Variables de transparencia peor evaluadas para Guatemala para el año 2011



Fuente: elaboración propia.

Evaluación de la auditoría interna

La auditoría interna debiera fortalecer la capacidad de las entidades del sector público para cumplir con la legislación y rendir cuentas. En ese sentido, debiera articularse no sólo como un mecanismo de sanción para promover en el funcionario el cumplimiento de sus funciones ante el temor de la penalización. También debe pensarse como un mecanismo de educación y prevención, ayudando a los funcionarios a cumplir adecuadamente su función y evitar caer en ilegalidades. Por lo mismo, su función es tan relevante y se le presta atención en el estudio.

Nota obtenida. Por tercer informe consecutivo, la variable peor evaluada para Guatemala es la evaluación de la auditoría interna. Para la actual edición obtuvo un puntaje de 6%, mientras que en la edición anterior fue de 7%.

Desglose de la variable. La variable de evaluación de la auditoría interna se encuentra dividida en dos preguntas:

1. Las Unidades de Auditoría Interna son confiables: con una nota de 8%.
2. Las recomendaciones de las UDAI han contribuido a combatir la corrupción: con una nota de 4%.

Recuadro 6.1. ¿Qué función tienen las Unidades de Auditoría Interna -UDAI-?

Las UDAI están encargadas del control interno de cada institución. Para ello, evalúan los procesos, sistemas, operaciones y sus resultados, en forma posterior a su ejecución con base a los lineamientos del Sistema de Auditoría Gubernamental.

El artículo 4, literal c), de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002, establece como una de sus funciones: “Normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna, proponiendo las medidas que contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, incluyendo las características que deben reunir los integrantes de dichas unidades”.

Resultados anteriores. Esta variable no sufrió modificaciones entre la actual 2011 y la edición 2009. Para la edición anterior, la nota fue de 7%, lo cual indica que no hubo una reducción estadísticamente significativa entre ambas ediciones. Respecto a años anteriores, cabe señalar que la comparabilidad sólo es posible entre estos años; previo a ello, la variable se calculaba de manera distinta, sólo tomando en cuenta una pregunta directa sobre la confiabilidad de las UDAI.

Tabla 6.1. Desglose de la variable Evaluación de la auditoría interna para las ediciones en que ha participado Guatemala

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	11%	11%	7%	6%
Las UDAI son confiables.	11%	11%	9%	8%
Las recomendaciones de las UDAI han contribuido a combatir la corrupción.			5%	4%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. ¿Cuáles son los problemas que están llevando a este resultado?

El análisis realizado⁹ muestra que no se le está prestando la adecuada atención a fortalecer las UDAI para que cumplan adecuadamente su función. Se aprecian los siguientes hallazgos, o irregularidades, relacionados con problemas de las auditorías internas en las entidades públicas, los cuales generan sanciones:

- **Ausencia de UDAI.** Las entidades que no contaban con UDAI fueron: a) la Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía; y, b) la Guardia Presidencial.

⁹ Ver el “Informe Ejecutivo de la Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2010 Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Autónomas”, realizado por la Contraloría General de Cuentas.

- Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia. Incumplimiento en la presentación de informes de la Auditoría Interna (AI) a la Contraloría General de Cuentas (CGC). Sanción: Q.2,000.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. Los informes de AI no se elaboran de acuerdo a guías gubernamentales. Sanción: Q.5,000.
- Dirección General del Diario de Centro América y Tipografía. Falta de creación de la Unidad de Auditoría Interna (UDAI). Sanción: Q.10,000.
- Guardia Presidencial. Falta de creación de la UDAI. Sanción Q.4,000.
- Hospital de San Vicente. Incumplimiento de las recomendaciones presentadas por AI. Sanción Q.30,000.
- Unidad Ejecutora de Conservación Vial. Incumplimiento de las recomendaciones presentadas por AI. Sanción Q.3,000.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Deficiencia en los informes de AI. Sanción Q.4,000.
- Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora de la Modernización de Sector Justicia. Informes de AI no se elaboran con los atributos que establecen las guías para calificar hallazgos. Sanción Q.2,000.

Ahora bien, aún si se contara con UDAI funcionando en todas las entidades, y cumpliendo con todos los requisitos, no necesariamente implicaría mejoras para el sector público. De forma anecdótica los autores del estudio han percibido la actitud general hacia las UDAI. Según algunos miembros del Organismo Ejecutivo (servidores públicos de carrera o funcionarios seleccionados por proceso político “political appointees”), las UDAI tienen los incentivos de castigar, no prevenir los problemas de ineficiencia, ilegalidad o corrupción dentro de las entidades públicas. En lugar de verse como positivo que las entidades públicas estén previniendo problemas y que cada vez tengan menos “hallazgos”, se ve como algo negativo; es mejor, si las UDAI logran encontrar más “hallazgos”. Con una cultura opuesta a la prevención, no es posible prevenir la ineficiencia, ilegalidad o corrupción de las entidades públicas.

Impacto del gasto y evaluación del desempeño

Tras las crisis macroeconómicas de los países latinoamericanos de la década de 1980 quedó claro que existían ciertos límites a los presupuestos nacionales. Frente a la realidad de los recursos escasos y crecientes demandas sociales, un creciente número de gobiernos en el mundo está haciendo esfuerzos importantes para mejorar su desempeño. En América Latina particularmente, ha habido presión relacionada, entre otros, con la insatisfacción generada por el incremento en el gasto público en los sectores sociales sin verdaderos resultados en la calidad o cantidad de servicios proporcionados¹⁰. Por ello, se ha considerado relevante el analizar el impacto del gasto y la evaluación del desempeño como una cara de los problemas de transparencia presupuestaria en América Latina.

Nota obtenida. Obtuvo una calificación de 12%.

¹⁰ How to Build M&E Systems to support better government. Independent Evaluation Group, World Bank.

Desglose de la variable. La variable sobre el impacto del gasto y la evaluación del desempeño está compuesta por cuatro preguntas:

- 1.El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto: con una nota de 29%.
- 2.El Organismo Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el cumplimiento de las metas de sus programas: con una nota de 6%.
- 3.Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Organismo Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto: con una nota de 10%.
- 4.El Organismo Ejecutivo provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto: con una nota de 3%.

Resultados anteriores. Los resultados de esta variable son comparables con los de las dos ediciones anteriores -2007 y 2009-, pues se utilizaron las mismas preguntas para su medición. En el caso de estas ediciones, hubo un descenso en los resultados, de 20% a 19% y luego a 12%. Sin embargo, dicho descenso no es estadísticamente significativo.

Discusión sobre los resultados. El Organismo Ejecutivo tiene la obligación de publicar reportes sobre la ejecución presupuestaria, no existe obligación sobre el avance de las metas de los programas. En todo caso, primero, presenta las metas en el proyecto de presupuesto. Además, la información del avance de metas físicas puede accederse mediante SICOIN. Esto limita la posibilidad de acceder para usuarios inexpertos del Presupuesto. Sin embargo, mediante el mismo se puede acceder a reportes mensuales de ejecución presupuestaria y cuatrimestral de Indicadores del Presupuesto. <https://sico.in.minfin.gob.gt>

Tabla 6.2. Desglose de la variable Impacto el gasto y evaluación del desempeño para las ediciones en que ha participado Guatemala

Preguntas	ILTP 2005 ¹¹	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	6%	20%	19%	12%
El Organismo Legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.		37%	36%	29%
El Organismo Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el cumplimiento de las metas de sus programas.	5%	12%	13%	6%
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Organismo Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.	9%	13%	10%	10%
El Organismo Ejecutivo provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	4%	19%	16%	3%

Fuente: elaboración propia.

¹¹ Este promedio es sacado de los resultados de tres preguntas, únicamente, no de cuatro como sucedió para las ediciones de 2007, 2009 y 2011.

Por otro lado, el Presidente realiza un informe anual sobre su gestión. Sin embargo, dicho informe, presentado al Congreso de la República, no es sobre el impacto del gasto.

Por otro lado, cabe señalar que el Congreso parece no tomar en cuenta el desempeño de los programas en el proceso de aprobación del presupuesto. A partir de la copia del acta de sesiones de la Comisión de Finanzas Públicas del día quince de noviembre de 2011, obtenida gracias al uso de la Ley de Acceso a la Información Pública (**ver Anexos**), y mediante el oficio UIP/185-2011/DZ/bjvs, no se menciona explícitamente los criterios empleados para la asignación del presupuesto al realizar modificaciones dentro de la Comisión de Finanzas Públicas.

El problema de falta de políticas públicas en materia de evaluación del desempeño y de impacto del gasto público, genera dificultades:

- a) No genera incentivos para que el gasto público se mida en función de resultados, sino que en función de actividades.
- b) No permite al Estado identificar si las acciones que está implementando están teniendo resultados positivos en la sociedad, o no.
- c) No permite evaluar si el desempeño de los agentes individuales es el adecuado para lograr la consecución de resultados planteados.
- d) Disminuye el desempeño positivo general del Estados y sus instituciones.
- e) No permite determinar si el gasto público está siendo utilizado de la mejor forma posible, para solucionar los problemas identificados por la sociedad y expresados por sus autoridades públicas.

Fiscalización del presupuesto

Esta variable, más que analizar el gasto del gobierno central, busca analizar el gasto vinculado con entidades descentralizadas y autónomas, así como empresas públicas, el gasto de defensa y a la contratación de deuda. De esta manera se logra una visión completa de las finanzas del sector público.

Nota obtenida. Para esta edición, la nota obtenida en la variable sobre fiscalización del presupuesto fue 11%.

Desglose de la variable. Para la presente edición, la variable sobre fiscalización del presupuesto está dividida en cuatro preguntas:

1. Los recursos ejercidos por las empresas públicas son fiscalizados: con una nota de 17%.
2. Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son fiscalizados: con una nota de 10%.
3. El gasto nacional para defensa es fiscalizado: con una nota de 11%.
4. Se presenta información exhaustiva sobre la fiscalización de la deuda: con una nota de 6%.

Resultados anteriores. Esta variable no puede ser comparada con ediciones anteriores, debido a que las preguntas son distintas para cada edición.

Ahora bien, sí es posible evaluar algunas de las preguntas que se mantuvieron en el cuestionario de percepciones. No se encontró un cambio estadísticamente significativo ni para la variable, ni para la pregunta.

Tabla 6.3. Desglose de la variable Impacto el gasto y evaluación del desempeño para las ediciones en que ha participado Guatemala

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	20%	22%	26%	11%
Los recursos ejercidos por las empresas públicas son fiscalizados.	22%	23%	23%	17%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son fiscalizados.	27%	23%	32%	10%
El gasto federal para defensa es fiscalizado.	12%	13%	28%	11%
Se presenta información exhaustiva sobre la fiscalización de la deuda.				6%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. Constitucional y legalmente (ver Recuadro 6.2) la Contraloría General de Cuentas tiene la función de fiscalizar a todas las entidades, públicas y privadas, que manejen fondos públicos del Estado de Guatemala. Ello incluya a las empresas públicas y los organismos descentralizados y autónomos.

Recuadro 6.2. Normativa que da existencia y características a la Contraloría General de Cuentas

En la Constitución Política de la República, Título V, Capítulo III, de los artículos 232 al 236 se establecen las características generales de la Contraloría General de Cuentas. En específico, el artículo 232 establece lo siguiente: “Artículo 232. Contraloría General de Cuentas. 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. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.”.

En la Constitución Política de la República, artículo 233, establece que el Contralor es electo y removido por el Congreso de la República. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. En específico, dice así el artículo: “El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho Organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto. El Congreso de la República hará la elección a que se refiere este artículo de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas. Para la elección de candidatos se requerirá el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de dicha Comisión. En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación”.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en su artículo 4, literal b), expresa que una de las atribuciones de la Contraloría es: “Efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, emitiendo el informe sobre lo examinado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y de auditoría gubernamental vigentes”.

Fuente: elaboración propia con la normativa nacional.

Cabe señalar algunos elementos del cumplimiento de la normativa sobre la Contraloría:

Elección del Contralor. La elección del actual Contralor General de Cuentas, Nora Segura Monzón de Del Compare, se realizó el 5 de diciembre de 2010. El proceso siguió la normativa. Su elección fue realizada por el Congreso de la República, saliendo electo por 84 votos¹².

Informe de Auditoría. El principal producto donde se evidencia la función fiscalizadora de la Contraloría es el Informe Ejecutivo de la Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado¹³. El Congreso de la República es el que recibe el Informe de Auditoría de la Contraloría General de Cuentas, el cual es el principal informe de la CGC. Sin embargo, como señala la nota de prensa, el Congreso no ha analizado en 7 años el Informe que la Contraloría le ha presentado¹⁴.

Fiscalización de entidades descentralizadas y empresas públicas. La normativa se explica en el Recuadro 6.3. Respecto al cumplimiento de la normativa, lo que se evidenció es que el informe de auditoría adolece de las mismas deficiencias identificadas para el proceso de fiscalización realizado para las entidades del Organismo Ejecutivo. Ello se refiere a la falta de fiscalización del cumplimiento de las metas de las entidades y la calidad de las metas.

Fiscalización de la deuda. En el “Informe Ejecutivo de la Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2010 Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Autónomas”, realizado por la Contraloría General de Cuentas se señala la auditoría realizada a la Dirección de Crédito Público, dentro del Ministerio de Finanzas Públicas.

Fiscalización del gasto. Como se reporta en los Anexos, la CGC reporta no conocer el porcentaje del gasto que es efectivamente auditado. Según el Plan Operativo Anual 2011 el ritmo de las entidades fiscalizadas es el mostrado abajo, obtenido mediante la solicitud 179-2001. Cabe señalar que si bien se auditan todas las entidades del sector público no financiero, no sucede lo mismo con todas las demás entidades y, además, no se planifica que dicha situación mejore en los próximos años. Cabe señalar que la CGC argumenta que es debido a “capacidad institucional” el que no audite la totalidad

Tabla 6.4 Auditoría en entidades públicas (2006, 2010 y esperado 2013)

	2006	2010	2013*
Cobertura de fiscalización a las entidades sujetas a fiscalización del sector público no financiero	69%	100%	100%
Cobertura de fiscalización a Municipalidades	63%	100%	100%
Cobertura de fiscalización de fideicomisos	0%	61%	58%
Cobertura de fiscalización de entidades especiales	28%	32%	32%

Fuente: Plan operativo Anual 2011 de la CGC.

12 Ver: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/congreso-nombra-nora-liliana-segura-monzon-de-del-compere-como-nueva-contralora->

13 El mismo puede ser encontrado en la página web de la entidad:

14 Ver: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100731/pois/167213/>

Recuadro 6.3. ¿Cuál es el rol de la Contraloría General de Cuentas en la fiscalización de las entidades descentralizadas y las empresas públicas?

La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, en su artículo 2 establece su ámbito de acción así “Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación. También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de estos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias fiscalizadoras.”.

Fuente: elaboración propia con la normativa nacional.

Oportunidad de la información presupuestaria

Esta variable busca medir el grado de puntualidad de la información en cada etapa del presupuesto. De esta manera, es posible identificar si la información, aun cuando sea presentada públicamente a la ciudadanía, de nada sirve si se presenta cuando ya no es posible incidir políticamente y lograr cambios en las decisiones del sector público.

Nota obtenida. La nota fue de 13% de aprobación.

Desglose de la variable. Esta variable se encuentra compuesta por cuatro preguntas:

- 1.¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante su formulación? La nota fue de 16%.
- 2.¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante su discusión y aprobación? La nota fue de 16%.
- 3.¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante su ejecución? La nota fue de 17%.
- 4.¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante su fiscalización? La nota fue de 5%.

Recuadro 6.4. Importancia de la oportunidad de información

Una de las dimensiones de la transparencia es la existencia de información oportuna. Ello permite tener acceso a la información en el tiempo adecuado para tomar decisiones o realizar incidencia política. A continuación se señalan algunas de las variables para las cuales la información oportuna resulta relevante:

- Las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etc.);
- Los impactos macroeconómicos multi-anales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual;
- La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;

- Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
- La sustentación jurídica del uso de recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
- Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
- Los recursos humanos y administrativos usados;
- Las diversas fases de la asignación presupuestaria;
- Los criterios de evaluación y la publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;
- Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco regulatorio transparente; prácticas de empleo y procuración abiertos al público; código de conducta para oficiales fiscales.

Fuente: Guía formal práctica, ILTP.

Resultados anteriores. Esta variable sigue siendo comparable para las cuatro ediciones en las cuales ha participado Guatemala. De hecho, en la Tabla 6.5 se aprecia la evolución de las variables. El cambio que sobresale es la caída en el grado de oportunidad de la información presentada por el Congreso de la República, la cual cae de un promedio de 36% para los ILTP 2005, 2007 y 2009, a una nota de aprobación del 16% para el ILTP 2011.

La única variable que mostró un cambio estadísticamente significativo para esta edición fue el “Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de Discusión-Aprobación”. Es decir, el empeoramiento de la percepción de esta pregunta resultó estadísticamente significativo.

Tabla 6.5. Desglose de la variable Oportunidad de la información presupuestaria para las ediciones en que ha participado Guatemala

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	19%	19%	22%	13%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de Formulación.	14%	17%	10%	16%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de Discusión-Aprobación.	34%	32%	41%	16%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de Ejecución.	18%	20%	17%	17%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de Fiscalización.	12%	8%	19%	5%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. Esta es una variable que ha mejorado mucho en los últimos años en la práctica¹⁵, aunque ello no se aprecie en las encuestas. De hecho, para la edición 2009, la variable pasó de 22% de aprobación a 13% para la edición actual.

¹⁵ Como se verá adelante, ahora hay más documentos presupuestarios a disposición del público y se publican de forma oportuna.

Como se señaló arriba, la práctica parece estar disociada de la percepción. En específico, se analizaron siete documentos presupuestarios, lo cual se aprecia en la **Tabla 7.2**. Allí se aprecia no sólo que los documentos se publican sino que los mismos son publicados de forma oportuna. Cabe señalar que ello contrasta con la edición 2009 del ILTP, donde no sólo no existía un Documento Preliminar, sino que además tampoco se preparaba una Revisión de Medio Año. Además, cabe señalar que el tiempo necesario para su publicación es relativamente breve, dependiendo del volumen de información que se procesa. Por ejemplo, el informe de fin de año, y el informe final de auditoría tardan menos de 6 meses en estar publicados.

Tabla 6.6. Oportunidad de documentos presupuestarios básicos

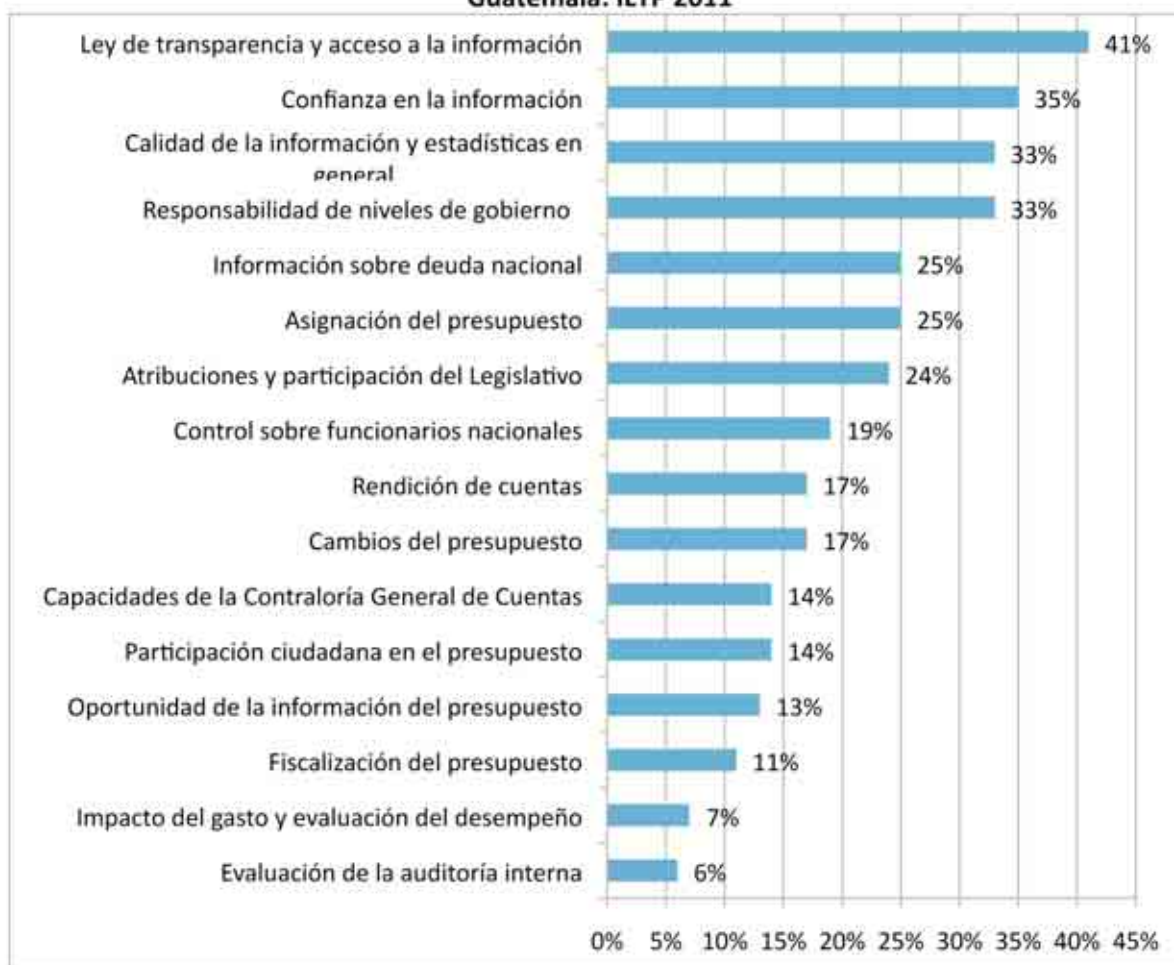
Documentos presupuestarios básicos	En la práctica se publica el documento oportunamente	Información adicional
Documento Preliminar	Sí	Publicado principios de agosto 2011 en la página Web
Proyecto de Presupuesto	Sí	Primeros días de septiembre se encuentra en línea en el sitio Web del Ministerio de Finanzas y el Congreso de la República
Presupuesto Aprobado	Sí	Se publica en el diario oficial en la penúltima semana de diciembre, cerca de 10 días previo al inicio del nuevo período fiscal. Aproximadamente 20 días tras su aprobación por parte del Congreso
Documentos Emitidos Durante el Año	Sí	Usualmente se publican un mes después del período que cubren. Por ejemplo, el reporte cuatrimestral mayo-agosto fue publicado en septiembre.
Revisión de Medio Año	Sí	Publicado septiembre 2011 en la página Web
Informe de Fin de Año	Sí	Fue publicado en abril 2011
Informe de la Auditoría	Sí	Fue publicado en mayo 2011

Fuente: elaboración propia.

VII. OTRAS VARIABLES RELEVANTES DEL ILTP 2011

Este capítulo se enfoca en las 8 variables intermedias que no han sido analizadas en los dos capítulos anteriores. En la **Imagen 7.1** se aprecian todas las variables, las que aquí se analizarán se encuentran con una calificación que va de un 25%, empezando con la información de la deuda nacional, hasta la nota 14%, con la participación ciudadana en el presupuesto.

**Imagen 7.1. Todas las variables de transparencia presupuestaria –
Guatemala: ILTP 2011**



Fuente: elaboración propia.

Participación ciudadana en el presupuesto

La participación ciudadana es necesaria durante el proceso presupuestario para fortalecer la democracia de un país. Representa un medio para asegurar que las necesidades más apremiantes de la población se vean reflejadas dentro del presupuesto. Además, la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones complementa y apoya el trabajo de los congresistas, acercando así a gobernantes y ciudadanos. Por supuesto, en la medida que exista cierto nivel de simetría en la participación y no se termine apoyando a un grupo en particular.

Nota obtenida. Esta variable, al igual que la de Capacidades del órgano de control externo, obtuvo una calificación de 14%.

Desglose de la variable. Esta variable se encuentra compuesta por sólo una pregunta:

1. Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto. Dicha pregunta tuvo una aprobación, en la encuesta de percepciones, de 14%.

Resultados anteriores. Si se compara la composición actual de la variable, se aprecia un relativo estancamiento de la variable, pues aunque la variable cayó de 21% a 14%, ello no representa un cambio estadísticamente significativo.

Ahora bien, esta variable ha sufrido cambios importantes respecto a la edición 2009. Previamente esta variable constaba de 5 preguntas; ahora sólo 1. De las 4 preguntas que ya no están, tres han sido eliminadas del cuestionario de percepciones, simplificando el cuestionario. La pregunta restante fue trasladada a la nueva variable Impacto del Gasto y Evaluación del Desempeño.

Las preguntas que antes formaban parte de esta variable son:

- Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto.
- Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto.
- El poder ejecutivo informa ampliamente sobre Cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública.
- Al terminar el ejercicio del presupuesto, el poder ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.

Tabla 7.1. Desglose de la variable Rendición de Cuentas para las ediciones en que ha participado Guatemala

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	22%	20%	21%	14%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	22%	20%	21%	14%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. La participación ciudadana en las distintas etapas presupuestaria puede analizarse, lo cual se hará a continuación.

Primero, sí se da la participación ciudadana en la formulación del presupuestado. Ello ocurre vía el Sistema de Consejos de Desarrollo. Ello se articula mediante la Ley de Consejos de Desarrollo 11-2002. El mismo se explica en el Recuadro 7.1.

Recuadro 7.1. El Sistema de Consejos de Desarrollo

En su artículo 3, la Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto 11-2002, establece “El objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.”

Para ello, se encuentra articulado alrededor de 5 distintos niveles, como establece el artículo 4: “El Sistema de Consejos de Desarrollo está integrado por niveles, en la siguiente forma:

- a) El nacional, con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- b) El regional, con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural
- c) El departamental, con los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- d) El municipal, con los Consejos Municipales de Desarrollo.
- e) El comunitario, con los Consejos Comunitarios de Desarrollo.”

Al Sistema de Consejos de Desarrollo se les asigna un punto porcentual del Impuesto al Valor Agregado, equivalente a un doceavo de la recaudación de dicho impuesto.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, más allá del Sistema de Consejos de Desarrollo, los cuales están constreñidos ver temas de inversión pública, no existe un mecanismo formal para influir en la formulación del presupuesto. En todo caso, según el Proyecto de Presupuesto 2012 se asignan Q1.9 millones (US\$240 millones) a los Consejos de Desarrollo, de un total de Q.54.1 millones del presupuesto de egresos.

Sin embargo, diversos analistas han criticado al Sistema de Consejos de Desarrollo por ser estructuras clientelares, sujeto a las autoridades políticas: Alcaldes, Gobernadores y Diputados. Tiende a favorecerse la inclusión de grupos de sociedad civil afines a dichas autoridades en los distintos niveles de los Consejos de Desarrollo. Esto hace que no siempre este mecanismo cumpla con su función de representar las solicitudes de la población.

Segundo, sí se da una posibilidad de participación ciudadana durante la discusión del presupuesto.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94, establece en su artículo 36, que “Las Comisiones de Trabajo podrán celebrar audiencias públicas como parte del proceso de estudio y dictamen de las iniciativas que le sean remitidas”. En la medida que el proyecto de presupuesto es una iniciativa de ley, está sujeto a poder vincularse con un proceso de audiencia pública. En este caso, la audiencia se realiza mediante la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Por ejemplo, en la siguiente nota se aprecia una de las distintas sesiones que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda mantuvo con distintas entidades de la sociedad civil: <http://www.cfinanzas-congresogt.info/?p=3300>

Tercero, existe la normativa para impulsar la participación ciudadana en la fase de evaluación; sin embargo, parece que al año 2011 no estaba funcionando.

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002, en el artículo 3 de objetivos, se manda: “La Contraloría General de Cuentas, a través del control gubernamental, y dentro de su campo de competencia, tiene los objetivos siguientes: (...) b) Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de

cuentas, como medios de lucha contra la corrupción, el peculado, el tráfico de influencias, la malversación de fondos y el desvío de recursos;”.

No se encontró evidencia que mostrara que la Contraloría General de Cuentas está impulsando la participación ciudadana durante la evaluación del presupuesto. Si bien en el Plan Operativo Anual 2011 de la Contraloría General de Cuentas se señala que se realizarán capacitaciones a comisiones de auditoría social, sin embargo, en la versión que compartió la CGC no se señala el número de capacitaciones que se esperan realizar ni el impacto que ello tendrá en las auditorías sociales. De hecho, en el Informe Ejecutivo del Ejercicio Fiscal 2010 no se señala en ningún lado la realización de auditorías sociales.

Por último, cabe señalar como positivo que se ha implementado un Presupuesto Ciudadano, una de las recomendaciones de ediciones anteriores del ILTP. Ello permite una comprensión más sencilla del presupuesto, con lo cual más personas pueden empezar a perderle el miedo al mismo y empezar a incrementar su interés. Además, el mismo no sólo viene en castellano, sino también en: Kaqchikel, Kiché, Mam, Q’eqchi’ e inglés¹⁶.

Capacidades de la Contraloría General de Cuentas

Un Estado que no garantice los espacios institucionales para un control independiente y parcial puede ser presa fácil de prácticas corruptas en el manejo de recursos públicos. Un elemento esencial en la fiscalización integral del presupuesto está centrado en las atribuciones legales y las capacidades técnicas que posea la Contraloría General de Cuentas para llevar a cabo su misión institucional. En principio, debiera fortalecer la rendición de cuentas y garantizar la efectiva división de poderes a través de la evaluación del gasto y de sus recomendaciones.

Nota obtenida. Esta variable obtuvo una calificación de 14%.

Desglose de la variable. Esta variable se compone de las siguientes tres preguntas:

La Contraloría General de Cuentas es confiable. Obtuvo una calificación de 17%.
Las recomendaciones de la Contraloría General de Cuentas han contribuido a combatir la corrupción. Obtuvo una calificación de 9%.

La Contraloría General de Cuentas tiene la capacidad para fiscalizar el gasto gubernamental. Obtuvo una calificación de 15%.

Resultados anteriores. Esta variable, comparable para las cuatro ediciones anteriores no muestra cambio alguno estadísticamente significativo. Lo mismo ocurre con las preguntas que lo componen.

Tabla 7.2. Desglose de la variable Evaluación de la auditoría externa

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	11%	12%	21%	14%
La contraloría externa es confiable	10%	10%	19%	17%
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	10%	7%	10%	9%
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal	14%	18%	33%	15%

Fuente: elaboración propia.

¹⁶ Ver: http://www.minfin.gob.gt/presupuesto_ciudadano.html

Discusión sobre los resultados. Cabe señalar que parte de la explicación sobre la CGC se encuentra ya descrita en la variable de “Fiscalización del presupuesto”, donde se detalla desde la normativa de creación, la elección de su máxima autoridad y algunas de las deficiencias de funcionamiento de la CGC. Aquí se señalarán algunos elementos no profundizados anteriormente.

No se encontró evidencia que hubiera un análisis del cumplimiento con las metas físicas de los programas, en el “Informe Ejecutivo de la Auditoría a la Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2010 Entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Autónomas”, realizado por la Contraloría General de cuentas. Sin embargo, se encontraron algunas excepciones:

- MINEDUC-DIPLAN. Se cuestionó el monitoreo, adjudicación y duplicidad de beneficios en la entrega de becas, unas de las metas fijadas para el MINEDUC.
- MINEDUC-DIGEEX. Se cuestionó el que se hayan pagado becas que no fueron utilizadas.
- MSPAS-PROMAC. Se sancionó por incumplimiento de metas y objetivos.

Aunque la legislación no explicita que los ministros deben responder a los hallazgos de la auditoría, como algo de oficio, sí existe obligación de responder a dichos señalamientos, en la medida que los Diputados convoquen al Ministro. Dicha citación se realiza gracias al mandato de la Constitución Política que en su artículo 168 da la potestad a los Diputados de hacerlo¹⁶. Además, no se tiene información sobre qué ocurre con los hallazgos, si es que los mismos estaban justificados o no. Ello, dificulta evaluar la efectividad de la CGC.

Cambios del presupuesto

La variable cambios en el presupuesto examina las atribuciones y la participación que el Congreso tiene sobre las adecuaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal. La razón de ello es que el Congreso puede ejercer un papel importante de contrapeso en los cambios planteados por el Organismo Ejecutivo. No sólo puede apoyar en el proceso de transparentar la información presupuestaria, sino que también puede apoyar en el análisis de si es conveniente la realización de dichas transferencias.

Nota obtenida. La nota fue de 17%.

Desglose de la variable. Esta variable cuenta con dos preguntas:

1. En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante su ejercicio el Organismo Legislativo participa activamente en la discusión y aprobación de los cambios del presupuesto en curso. La nota fue de 21%.
2. Se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio presupuestal y sus justificaciones: con una nota de 13%.

Resultados anteriores. Esta variable no es comparable con los años anteriores, pues la segunda pregunta es nueva. Adicionalmente, la variable previamente contaba con otra pregunta que ha desaparecido:

1. El Organismo Legislativo cuenta con las suficientes atribuciones para revisar y autorizar cambios al presupuesto.

Tabla 7.3. Desglose de la variable sobre los cambios al presupuesto

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota				17%
En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante su ejercicio el Organismo Legislativo participa activamente en la discusión y aprobación de los cambios del presupuesto en curso.	31%	28%	37%	21%
Se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio presupuestal y sus justificaciones.				13%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. Respecto a la primera pregunta de la variable, cabe señalar varios tipos de modificaciones que se realizan al Presupuesto. De esas, es sólo UNA donde tiene participación el Congreso de la República (ver el **Recuadro 7.2** para saber sobre las demás). Son las ampliaciones del monto global del Presupuesto, lo cual sólo puede realizarse a través del Congreso de la República (Decreto 101-97, artículo 26). “Los créditos contenidos en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, aprobados por el Congreso de la República, constituyen el límite máximo de las asignaciones presupuestarias”. Para ampliar el presupuesto global, se requiere de la participación del Congreso. Esta resulta importante especialmente cuando implica la aprobación de Préstamos adicionales.

Recuadro 7.2. Modificaciones al Presupuesto que no involucran al Congreso de la República

1. Por medio de acuerdo gubernativo refrendado por los titulares de las instituciones afectadas, cuando el traslado sea de una institución a otra, previo dictamen favorable del Ministerio de Finanzas Públicas.

2. Por medio de acuerdo emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas, siempre y cuando las transferencias ocurran dentro de una misma institución, en los casos siguientes:

- a) Cuando las transferencias impliquen la creación, incremento o disminución de asignaciones de los renglones del grupo 0 "Servicios Personales" y renglones 911 "Emergencias y Calamidades Públicas" y 914 "Gastos no Previstos";
- b) Modificaciones en las fuentes de financiamiento; y,
- c) Cuando se transfieren asignaciones de un programa o categoría equivalente a otro, o entre proyectos de inversión de un mismo o diferente programa y/o subprograma.

3. Por resolución Ministerial del Ministerio interesado; resolución de la Secretaría General de la Presidencia de la República cuando se trate del presupuesto de la Presidencia de la República; y, resolución de la máxima autoridad de cada dependencia y secretaría, cuando corresponda al presupuesto de las Secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo; en los casos siguientes:

- a) Cuando las transferencias de asignaciones ocurran entre subprogramas de un mismo programa o entre actividades específicas de un mismo programa o subprograma;
- b) Cuando las transferencias de asignaciones ocurran entre grupos no controlados del programa o categoría equivalente, subprograma o proyecto; y,
- c) Cuando las transferencias ocurran entre renglones no controlados del mismo grupo de gasto del programa, o categoría equivalente, subprograma o proyecto.

Todas las transferencias anteriores deberán ser remitidas a la Dirección Técnica del Presupuesto, dentro de los diez (10) días siguientes de su aprobación, la que deberá notificarlas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas.

Fuente: elaboración propia con base en la normativa.

Respecto a la segunda pregunta, la información sobre las transferencias se hace pública, como se muestra en el **Recuadro 7.3**. Sin embargo, si bien se cuenta con información sobre las transferencias que se realizan, puede que no se presente suficiente información como para que quede clara la justificación de la transferencia¹⁷.

Recuadro 7.3. Información sobre cambios al presupuesto vigente sobre ingresos y egresos

La información es obligatoriamente pública sobre los cambios, aunque no siempre el ejecutivo informa al respecto.

Aquellas transferencias que no necesitan de pasar por el Congreso de la República se encuentran explicadas aquí: <http://www.minfin.gob.gt/transferencias/index.php>

Mediante el portal del Ministerio de Finanzas Públicas puede accederse a las transferencias realizadas durante el año. En dicho website se aprecia una explicación de qué son, cómo se realizan y para qué sirven las transferencias presupuestarias. Además, se presentan resúmenes sobre los efectos de las transferencias presupuestarias. Por último, también se presentan los acuerdos que dieron origen a las transferencias presupuestarias.

Ver: <http://www.minfin.gob.gt/frame.php?url=subsitios/transferencias/>

Mediante el portal de SICOIN puede saberse información de “asignado”, “modificado” “vigente”, “pre-compromiso”, “comprometido”, “devengado” y “pagado”. De la clasificación de los renglones presupuestarios, lo cual permite reconstruir dichas modificaciones. <http://sicoin.minfin.gob.gt>

Fuente: elaboración propia.

Rendición de cuentas

Esta variable se enfoca en la información que es necesaria para realizar un ejercicio verdadero de rendición de cuentas. Es preciso que la información presentada por el gobierno permita evaluar si existían planes previamente establecidos que guíen la función del gobierno durante la ejecución del presupuesto. Asimismo, si se presenta información exhaustiva sobre organismo descentralizado o empresas públicas.

Nota obtenida. Esta variable tuvo una calificación del 17 %.

Desglose de la variable. La variable se encuentra compuesta de dos preguntas que deben analizarse junto con las preguntas de la variable de impacto del gasto. Estas son:

- a) Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa pública. Esta pregunta obtuvo una calificación de 6%;
- b) Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del presupuesto. Esta pregunta obtuvo una calificación de 28%.

Resultados anteriores. Si se compara la composición actual de la variable, se aprecia un relativo estancamiento de la variable, pues no hay un cambio estadísticamente significativo, pues la variable ha pasado de 12% a 17%.

¹⁷ Ver por ejemplo esta transferencia para el año 2011.

http://www.minfin.gob.gt/archivos/transferencias2011/acuerdo_7.pdf Con la información presentada no queda claro por qué es que se necesitaba realizar la transferencia.

Ahora bien, esta variable ha sufrido cambios importantes respecto a la edición 2009, pues la mayoría de los componentes que anteriormente poseía fueron trasladados a la nueva variable Impacto del Gasto y Evaluación del Desempeño, con la cual guarda una estrecha relación. Por ejemplo, no puede cuestionarse sobre el impacto del gasto, si previamente no se tiene claro cuáles son las políticas que se estarán financiando en el presupuesto.

Las preguntas que antes formaban parte de esta pregunta son:

- Los precios de compra que paga el poder ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 900,000 quetzales.
- El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.
- Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa pública.
- El Organismo Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas.
- Los reportes parciales del ejercicio del presupuesto sobre el estado de ingresos y egresos del gobierno son comparables con el presupuesto aprobado.
- Los reportes parciales sobre avance en ejecución de programas y metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado.
- Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto.

Cabe señalar que algunas de estas preguntas desaparecieron del cuestionario y que otras han sido reasignadas.

Tabla 7.4. Desglose de la variable Rendición de Cuentas para las ediciones en que ha participado Guatemala

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	16%	16%	12%	17%
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa pública.	9%	8%	4%	6%
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales políticas que se financian por medio del presupuesto.	23%	25%	19%	28%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. Cada pregunta se analizará por separado.

Respecto a la primera pregunta, a baja calificación se debe a que no existe obligación de que el Ejecutivo realice un informe con la consolidación del ejercicio presupuestario de las entidades descentralizadas, autónomas o empresas estatales. La obligación que existe es que estas entidades presenten, por su parte, el informe de liquidación al Congreso de la República (Constitución Política de la República, artículo 241).

A lo anterior se agrega que tampoco es práctica por parte del Ministerio de Finanzas el realizar dicho tipo de consolidación de la información. En el reporte del ejercicio enero-agosto 2011 no incluye información de entidades descentralizadas y autónomas, o empresas estatales.

Con relación a la segunda pregunta, sí existe la obligación de que los presupuestos de egresos se estructuren de forma programática coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno (Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 12).

En la práctica, el Proyecto de Presupuesto 2012 incluyó la mención de una serie de políticas que se están impulsando: desarrollo económico; políticas educativas; fomento y protección de la salud; seguridad; protección y manejo del medio ambiente.

Dos elementos caben señalar. Primero, existe un nivel desigual de calidad de la información presentada, pues en el caso de salud es el único caso donde se aprecia el esfuerzo que se ha realizado por generar un presupuesto por resultados, donde se llegan a metas mucho más concretas y claras que en otros rubros. Segundo, por lo anterior, en el resto de políticas no existe una vinculación clara que evidencia la relación entre el presupuesto que se asigna, las políticas y los programas que se promueven y los objetivos que se busca alcanzar.

Control sobre funcionarios del Gobierno Central

La rendición de cuentas incluye la habilidad del Ejecutivo para controlar a los funcionarios públicos en el sentido de que se aboquen a cumplir con sus responsabilidades y que su trabajo se apegue a la ley. El poder público requiere de límites y regulaciones para prevenir la corrupción en el manejo de recursos públicos, así como para penalizar a quienes hagan uso ilegal del presupuesto. Por tanto, es necesario que quienes ostenten la autoridad pública estén sujetos a controles externos e internos que garanticen que su desempeño sea conforme al marco legal que regula sus funciones.

Nota obtenida. Esta pregunta obtuvo un 34% de aprobación.

Desglose de la variable. La variable se encuentra compuesta de dos preguntas distintas:

1. Se pueden conocer con exactitud la remuneración de los funcionarios(as) nacionales. La remuneración incluye el salario y todas las prestaciones tales como bonos, seguros médicos, uso de autos, gastos personales y dietas. Esta pregunta tuvo una aprobación del 32%.

2. Todas las compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes. Esta pregunta tuvo una aprobación del 37%.

Resultados anteriores. Esta variable sufrió modificaciones entre la actual edición y las ediciones anteriores. De hecho, se ha perdido la comparabilidad. Ello es debido a que la primera pregunta se encontraba dividida en dos, preguntando por separado sobre los salarios y sobre las prestaciones. El otro cambio es la inclusión de una nueva pregunta, sobre las compras públicas. Por lo mismo, no puede decirse que haya habido un deterioro entre las ediciones 2009 y 2011.

Tabla 7.5. Desglose de la variable Control sobre funcionarios públicos para las ediciones en que ha participado Guatemala

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota	21%	34%	40%	19%
Se pueden conocer con exactitud la remuneración de los funcionarios(as) nacionales. La remuneración incluye el salario y todas las prestaciones tales como bonos, seguros médicos, uso de autos, gastos personales y dietas.				23%
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales.	29%	49%	58%	
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública.	13%	19%	22%	
Todas las compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes.				15%

Fuente: elaboración propia.

Discusión sobre los resultados. Cabe señalar que tras la emisión de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008, se ha mejorado de forma significativa el acceso a la información vinculada con esta variable.

Respecto a la primera pregunta, la norma claramente expresa que: *“Los sujetos obligados deberán mantener, actualizada y disponible, en todo momento, de acuerdo con sus funciones y a disposición de cualquier interesado, como mínimo, la siguiente información, que podrá ser consultada de manera directa o a través de los portales electrónicos de cada sujeto obligado (...) 4. Número y nombre de funcionarios, servidores públicos, empleados y asesores que laboran en el sujeto obligado y todas sus dependencias, incluyendo salarios que corresponden a cada cargo, honorarios, dietas, bonos, viáticos o cualquier otra remuneración económica que perciban por cualquier concepto.”*

En términos generales, si bien han existido avances importantes, pues anteriormente no siempre se tenía acceso a los salarios base, y menos a los bonos y viáticos, debe señalarse que la normativa se está cumpliendo en algunas instituciones. No en todas. Además, por la forma en que se presenta la información, la misma no está disponible para hacer comparaciones históricas (ver los siguientes Recuadros para ver ejemplos concretos).

Lo que los recuadros muestran es que debe prestar atención sobre la falta de estándares para presentar la información y cumplir con la normativa.

Recuadro 7.3. Ejemplo de presentación de la información de los salarios de funcionarios públicos del Ministerio de Finanzas Públicas

El Ministerio de Finanzas Públicas presenta información del personal, el salario base y el total de bonos que perciben los funcionarios de esta institución. También se tiene información de las dietas percibidas:

http://www.minfin.gob.gt/laip_mfp/showitem.php?item=4

La información de los viáticos se presenta en una hoja aparte.

http://www.minfin.gob.gt/laip_mfp/docs/a11_3_df.pdf

También aparece información sobre las dietas y gastos de representación.

http://www.minfin.gob.gt/laip_mfp/docs/item29b_mfp.pdf

Gracias a lo anterior se puede saber cambios en la retribución percibida por el Ministro de Finanzas entre abril 2009 y septiembre 2011 (con información del ILTP 2009), en donde se aprecia un incremento en su salario de Q.18,555.

Salario base:	Q.14,547.00 (no ha cambiado desde abril 2009)
Bonos totales	Q.21,625.00 (en abril 2009 era Q.21,250).
Dietas a sept 2011:	Q.6,000.00 - Junta Monetaria – (abril 2009 era de Q.5,520)
	Q.20,000 .00 SAT – (abril 2009 era de Q.2,300)
Gastos de representación	Q.20,000.00 - SAT- sept 2011 (abril 2009 era igual)
Sub-Total	Q.82,172.00 (abril 2009: Q.63,617).

Además, puede tenerse acceso a los montos pagados por boletos aéreos y viáticos. Sin embargo, el Ministro de Finanzas Públicas reporta NO haber viajado, por ello, no se incluyó dentro del cálculo.

Cabe señalar que la forma de la presentación no es la óptima, pero a pesar de ello sí es viable encontrar la información al tener todo organizado dentro del módulo de la “Ley de Acceso a la información pública”.

Vale señalar que se incluye información del ingreso de los asesores y el monto de honorarios percibidos: http://www.minfin.gob.gt/laip_mfp/showitem.php?item=112

Fuente: elaboración propia con análisis realizados en línea entre diciembre 2011.

Recuadro 7.4. Ejemplo de presentación de la información de los salarios de funcionarios públicos de distintas entidades públicas

Aparte del Ministerio de Finanzas Públicas, se analizaron las siguientes entidades con los siguientes resultados:

-Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala: En el año 2009 la página WEB no estaba activa y, por lo mismo, no mostraba la información que tiene obligación de mostrar de oficio. Para diciembre 2011 la página WEB sólo tenía una imagen para comunicarse con la Unidad de Información Pública, pero no había link activo para ver la información que debe hacer pública de oficio.
<http://www.confede.org/>

-Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: En el año 2009 no presentaba ninguna información que, de oficio, manda el Decreto 57-2008. Para diciembre 2011 se presenta información de salarios, bonos y gastos de representación, aunque no información de dietas.
<http://www.civ.gob.gt/web/guest/i04>

-Universidad San Carlos de Guatemala: Sólo se pudo acceder a la información vía un buscador de Internet, no mediante la página principal. Cuando se encontró, sólo había información de la remuneración de las autoridades hasta el año 2009.
<http://www.usac.edu.gt/cip/submenu.php?c=3685&f=cip>

-Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación: Para el año 2009, no se presentaba información de salarios, bonos, dietas, gastos de representación o viáticos. Para diciembre 2011 hay información del salario base y los bonos, no de dietas, gastos de representación. De viáticos hay información, pero se pone en dudas que durante 11 meses del año para todo el MAGA sólo se hayan realizado 3 viajes.
<http://www2.maga.gob.gt/informacionpublica4.html>

-Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Se presenta los salarios y bonos desglosados para todo el personal, menos para Viceministros y Ministro, de quienes sólo se muestra un rango salarial. No hay información sobre viáticos, dietas ni gastos de representación. Esta situación se dio en el año 2009 y aún se da en el 2011.
<http://mspas.gob.gt/libreacceso/index.php?option=>

[com_flexicontent&view=items&cid=4:articulo-10&id=15:numero-y-nombres-de-empleados&Itemid=14](#)

-Ministerio de Economía. Para el año 2009, el Ministerio no presentaba información de los sueldos, bonos, gastos de representación ni dietas. Para el año 2011 sólo se presenta información del puesto y salario devengado. No hay desglose del ingreso. No hay información del ingreso y desglose para el Ministro.

<http://www.mineco.gob.gt/mineco/infopublica/rrhh/rpt2.php>

-Banco de Guatemala. Se encuentra información de la “asignación” por puesto, pero no se conoce si ello hace referencia al sueldo base, o es el sueldo total, incluyendo sueldo base y bonos. No se señala información sobre dietas, gastos de representación ni viáticos. Por ejemplo, no se señala si el Presidente del Banco de Guatemala recibe dietas por asistir a Junta Monetaria. Debe señalarse que es ineficiente la forma para acceder a la información, a diferencia de formatos más amigables vistos en otras entidades. Esto pasaba en el año 2009 y en el año 2011

http://www.banguat.gob.gt/publica/leyaccesoalainfo/info_mici_puestos.asp?puesto=00474&plaza=00006

-Ministerio de Relaciones Exteriores: se encontró el salario y bono de los trabajadores. Además, se tiene información de los viáticos. No se presenta información de dietas ni de gastos de representación. Debe señalarse que es poco eficiente la forma para acceder a la información.

Por ejemplo, lo muestran por Direcciones, en PDF distintos y los salarios se muestran por día, no por remuneración completa mensual. Cabe señalar que esto mostró que el salario diario pagado a distintos puestos es inferior al salario mínimo. Hay documentos que pusieron con un tamaño de la letra difícil de leer. Esto pasaba en el 2009 y sigue ocurriendo. http://www.minex.gob.gt/Listado_Documentos.aspx?ID=41

Fuente: elaboración propia con análisis realizados en línea entre diciembre 2011 y de la Guía formal práctica 2009.

En cuanto a las compras del Gobierno, la misma Ley de Acceso a la Información Pública, en su artículo 10 obliga a las entidades públicas en mantener en su página electrónica:

- “22. El listado de las compras directas realizadas por las dependencias de los sujetos obligados;
- 24. En caso de las entidades públicas o privadas de carácter internacional, que manejen o administren fondos públicos deberán hacer pública la información obligatoria contenida en los numerales anteriores, relacionada únicamente a las compras y contrataciones que realicen con dichos fondos;
- 25. En caso de las entidades no gubernamentales o de carácter privado que manejen o administren fondos públicos deben hacer pública la información obligatoria contenida en los numerales anteriores, relacionada únicamente a las compras y contrataciones que realicen con dichos fondos”.

En la práctica no parece existir cumplimiento sobre la forma en que se realizan las compras y la transparencia vinculada con ellas. A partir del Informe de Auditoría para el Ejercicio Fiscal 2010 de la Contraloría General de Cuentas se pudo observar una serie de incumplimientos vinculados con publicar la información de compras en Guatecompras, el portal electrónico de compras del Gobierno de Guatemala. Se identificaron más de 20 hallazgos vinculados con Guatecompras.

Además, cabe señalar que hay otro tipo de hallazgos, como: bienes y servicios adquiridos sin autorización; fraccionamiento en la adquisición de bienes, servicios y suministros (lo cual permite evitar cierto tipo de mecanismos de control; adquisición de insumos y bienes sin utilizarse; incumplimientos a la Ley de Contrataciones; falta de programación de compras;

compras directas a proveedor inhabilitado; y, compras clasificadas como emergentes evadiendo el proceso de cotización.

Además, en un análisis de las entidades públicas, se encontró que no todas publicaban información sobre las compras en sus entidades.

Atribuciones y participación del Congreso

En América Latina, la intervención del Congreso en decisiones relacionadas con el gasto público resulta de particular relevancia si se considera que .en su mayoría se están analizando países con prácticas democráticas relativamente recientes. En este sentido, la influencia de éste en las finanzas públicas representa un factor determinante para construir gobiernos estructuralmente más equilibrados y participativos. El Congreso es el principal contrapeso al Ejecutivo y, en principio, representa los intereses y prioridades de la población. Sin embargo, los problemas de información y control del votante hacia el Congresista, hacen que muchas veces existan divorcios profundos entre las prioridades de ambos.

Nota obtenida. Esta variable tuvo una calificación del 24%.

Desglose de la variable. Los atributos que componen a esta variable son:

- Los legisladores cuentan con información suficiente necesaria para la aprobación del presupuesto, obtuvo una calificación de 39%.
- Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto. La pregunta consiguió una calificación de 17%.
- Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo, obtuvo una calificación de 16%.

Tabla 7.6. Desglose de la variable Atribuciones y participación del legislativo

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota				24%
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	13%	25%	23%	16%
Los legisladores cuentan con información suficiente necesaria para la aprobación del presupuesto.				39%
Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto.				17%

Fuente: elaboración propia.

Resultados anteriores. Esta variable perdió totalmente su comparabilidad puesto que se introdujeron dos variables que no se encontraban en las ediciones anteriores del ILTP. A la vez, tres variables que antes se realizaban en el cuestionario dejaron de hacerse, siendo estas:

- Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.
- Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública.
- El Congreso tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Organismo Ejecutivo.

La única pregunta que se puede comparar es “Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo”, pero la diferencia con el ILTP del año pasado no resulta estadísticamente significativa.

Discusión sobre los resultados. El proyecto de presupuesto es tratado como legislación ordinaria, así que pasa por el mismo proceso que una ley normal, con las excepciones siguientes: a) tiene un período máximo legal para su análisis y para ser aprobada; b) por tradición se le asigna a una comisión su análisis.

Se otorgan 120 días para su análisis y discusión. Lo establece la Constitución Política de la República en el artículo 171, literal b, en las atribuciones del Congreso.

El Proyecto de Presupuesto es revisado únicamente por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Ninguna otra Comisión lo revisa. Dicha Comisión tiene la posibilidad de modificar todo el Proyecto, al momento de realizar el Dictamen.

Sin embargo, tras el Dictamen (usualmente positivo tras la realización de modificaciones al Proyecto), se somete a una serie de lecturas y votaciones por el Pleno del Congreso de la República. Esto permite que la iniciativa sea discutida por el resto de Diputados. Lo establece la Ley Orgánica del Legislativo e su artículo 112: “Los integrantes de las comisiones, al momento de estudiar un proyecto de decreto, podrán proponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente (...)”.

Para acceder a información del Ejecutivo, el Congreso de la República tiene la potestad para realizar interpelaciones a los Ministros de Estado. Dicha potestad legal se aprecia en el Recuadro 7.6.

Para el análisis de la información presupuestaria, esta Comisión, cuenta con la Unidad de Análisis Presupuestario, que es un equipo de asesores del Presidente de la Comisión. Sin embargo, existe la opinión que esta unidad no cuenta con la independencia, normas o recursos necesarios para institucionalizarse y profesionalizarse. Ello limita análisis independientes y de mayor profundidad. Abajo se aprecia el organigrama de dicha Comisión, donde se aprecia la ubicación de la unidad, según la página web de la misma.

Recuadro 7.6. Capacidad de convocar a Ministros de Estado

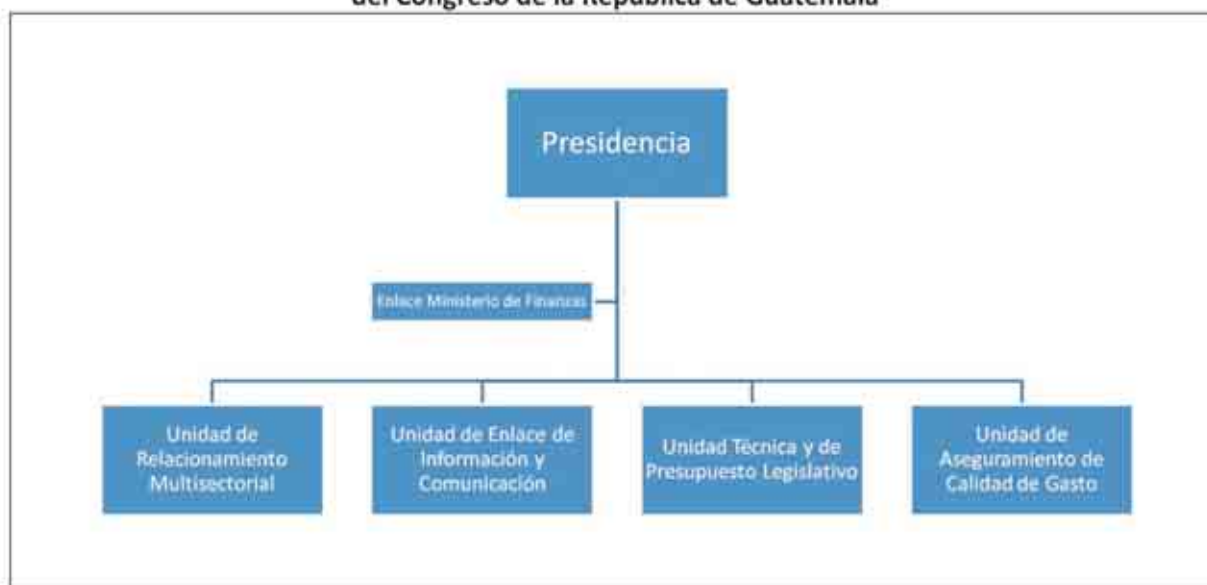
Primero, a partir de la Constitución Política de la República, artículo 166: “Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquéllas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes. Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas. Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.”

Segundo, el artículo 168 de la Constitución establece la obligación de asistencia de los Ministros: “Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las comisiones y de los bloques legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros. Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuanto éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.”

La realización de audiencias públicas por parte de las Comisiones de trabajo es un caso especial. Ley Orgánica del Organismo legislativo, Decreto 63-94, artículo 36: “(...) Las Comisiones de Trabajo podrán celebrar audiencias públicas como parte del proceso de estudio y dictamen de las iniciativas que le sean remitidas”.

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación nacional.

Imagen 7.2. Organigrama de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República de Guatemala



Fuente: http://www.cfinanzas-congresogt.info/?page_id=73

Dados los elementos anteriores, ¿qué tan profundo es el análisis del presupuesto y qué tanto se toma en cuenta los resultados de las entidades públicas? A partir de la copia del acta de sesiones de la Comisión de Finanzas Públicas del día quince de noviembre de 2011, obtenida gracias al uso de la Ley de Acceso a la Información Pública (ver **Anexos**), y mediante el oficio UIP/185-2011/DZ/bjvs, no se menciona explícitamente los criterios empleados para la asignación del presupuesto al realizar modificaciones dentro de la Comisión de Finanzas Públicas.

Asignación del presupuesto

La asignación del presupuesto es la fase del proceso más importante en cuanto a la definición de prioridades para el año a venir. Este proceso requiere de un diagnóstico claro sobre la situación y diseño de políticas eficientes para satisfacer las necesidades más apremiantes de un país. Conocer cómo se definen las estrategias y los criterios utilizados en la asignación de recursos es primordial para comprender el razonamiento detrás del presupuesto y así evaluar las estrategias y su apego a la realidad de cada país. La transparencia en este proceso da a lugar a una discusión significativa sobre el presupuesto y los objetivos de política pública al igual que permite la rendición de cuentas.

Esta variable tuvo una calificación del 25% de aprobación.

Desglose de la variable. Se compone de dos preguntas, las cuales son:

- Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en la planificación nacional (“Estrategia de Desarrollo Económico y Social”). Obtuvo una puntuación de 18%.
- Existen recursos que no se contabilizan como ingresos o egresos en el presupuesto. Fue calificado con un 33%.

Tabla 7.7. Desglose de la variable Asignación del presupuesto

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota				25%
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en la planificación nacional.	13%	10%	10%	18%
Existen recursos que no se contabilizan como ingresos o egresos en el presupuesto.				33%

Fuente: elaboración propia.

Resultados anteriores. Esta variable perdió totalmente su comparabilidad puesto que se introdujo una pregunta que no se encontraba en las ediciones anteriores del ILTP. Además, respecto a la edición anterior, se eliminaron las siguientes preguntas de esta variable:

- La mayoría de los recursos que el Organismo Ejecutivo asigna a los estados se asignan según criterios públicos. Esta pregunta fue reasignada a la variable de Gobiernos subnacionales. Allí se analizará la misma.
- La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas. Esta pregunta desapareció del Cuestionario, pero se analizó vía la Guía Formal-Práctica.
- Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura. Esta pregunta desapareció del Cuestionario, pero se analizó vía la Guía Formal-Práctica.
- La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas. Esta pregunta desapareció del Cuestionario, pero se analizó vía la Guía Formal-Práctica.

La única pregunta que se puede comparar es “Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en la planificación nacional”, pero la diferencia con el ILTP del año pasado no resulta estadísticamente significativa.

Discusión sobre los resultados. Respecto a la primera pregunta de la variable, efectivamente existe obligación legal de que el presupuesto responda a la planificación nacional, es decir, la “Estrategia de Desarrollo Económico y Social”. Ello puede apreciarse a través de varios artículos de la Ley Orgánica del Presupuesto.

- Artículo 8. Vinculación plan - presupuesto. 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.

- Artículo 12. Presupuestos de egresos. En los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno (...).
- Artículo 20. Políticas presupuestarias. El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país. En función de los resultados de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales. Sobre estas bases las entidades prepararán sus propuestas de prioridades presupuestarias en general, y de planes y programas de inversión pública, en particular, para la formulación del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

Como parte del proceso de implementación de esta normativa, SEGEPLAN generó el documento “Orientaciones estratégicas de política 2012-2014”, en el cual se encuentran señalados los principales lineamientos que debiera tener el gobierno para el año 2012, el cual a su vez está atado a: acciones sectoriales; marco programático; instituciones responsables; indicadores de proceso; indicadores de impacto; e, instituciones que reportan avance de indicadores¹⁸.

En la práctica, aunque es posible, no es tan sencillo identificar la relación que existe entre las orientaciones estratégicas y las acciones y productos planteados en el presupuesto. Abajo se reproduce, a la izquierda, lo que dicen las orientaciones estratégicas con relación al desarrollo económico y, a la derecha, lo que dice el presupuesto del Ministerio de Economía¹⁹.

En ese sentido, la principal crítica es la baja calidad en el proceso de planificación del mismo presupuesto. Sin embargo, debe analizarse a mayor profundidad si el principal problema es la presión de grupos de interés que no permiten que el presupuesto responda de mejor manera a una planificación de calidad. Sobre este aspecto en específico no se profundizó en el ILTP, pero adelante se analizan otras dos explicaciones.

Razón 1: Otra razón por la cual el presupuesto podría no estar respondiendo tan bien a la planificación del presupuesto es si el mismo es fuertemente inercial. Parece que ello explica gran parte del problema. En el Recuadro 7.6 se muestra una serie de normas que definen destinos específicos a los ingresos del Gobierno.

A nivel institucional existe una alta inercia en las asignaciones presupuestarias debido a rigideces planteadas desde la legislación.

¹⁸ Ver: http://www.minfin.gob.gt/presupuesto_formulacion/files.html?folder=2012

¹⁹ Cabe señalar que se escogió dicho Ministerio como una muestra representativa del resto de entidades públicas, no por una característica en especial. Aunque en el Proyecto de Presupuesto 2011 sobresale que hay un mayor esfuerzo por vincular planificación y presupuesto para el Ministerio de Salud Pública.

Tabla 7.8. Orientación Estratégica y Acciones planteadas para el Presupuesto 2010 del Ministerio de Economía.

Orientación Estratégica	Acciones – Presupuesto 2012
Acciones de política pública	Objetivo estratégico 2
Estimular el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios.	Mejorar las condiciones del comercio exterior del país.
Acciones sectoriales	Productos
<p>Negociar TLC's buscando las condiciones más favorables para el país:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisar y reorientar la Agenda de Negociaciones Comerciales en el marco del nuevo contexto internacional; • Preparación de especialistas en negociación de TLC's, que procuren las condiciones más favorables para el país; • Creación de la Unidad de Inteligencia de Mercados. <p>Promoción y consolidación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la institucionalidad de la integración centroamericana; • Impulsar las negociaciones comerciales de manera conjunta; • Creación de mecanismos que permitan tener una relación bilateral más fluida y coordinada en materia económica, social y ambiental. <p>Aprovechamiento al máximo de los acuerdos vigentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atraer nuevas inversiones y elevar el intercambio comercial; • Avanzar en la equiparación de los acuerdos; • Revisar los acuerdos en función de los objetivos de desarrollo rural; • Aprobar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea; • Ampliar las relaciones comerciales con los principales socios, privilegiando la incorporación de los productores locales. <p>Mantener una actitud proactiva ante los diversos foros internacionales en materia comercial (OMC, Ronda de DOHA, G77, Grupo CAIRNS):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propiciar la liberalización del comercio de productos agrícolas; • Mantener una participación activa en la ronda multilateral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación de Acuerdo de Alcance Parcial con Trinidad y Tobago. • Negociación de Tratado de Libre Comercio con Korea. • Negociación de Tratado de Libre Comercio con los países de EFTA, (Asociación de Mercadeo de las Comunidades Europeas) de Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein. • Negociación de Tratado de Libre Comercio con Canadá. • Administración de los instrumentos económico-comerciales de los que Guatemala forma parte.
Marco programático	Acciones para lograr la meta
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de Integración y Comercio Exterior; • Promoción de Inversión y Competencia (Mineco). • Programa de Agregados Comerciales, Inversión y Turismo -PACIT-; • Programa Nacional de Competitividad – 	<ul style="list-style-type: none"> • Conducir las negociaciones de los convenios y tratados de comercio internacional bilateral y multilateral. • Dar seguimiento a las negociaciones de tratados de libre comercio.

<p>Inversión y Turismo -PACIT-;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Competitividad – Pronacom-; • Servicios de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores; • Invest in Guatemala; • Promotores Comerciales en el exterior. 	<p>tratados de libre comercio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrar los instrumentos económico-comerciales de carácter internacional vigentes para Guatemala. • Fortalecer la capacidad de gestión del comercio exterior, de la promoción de exportaciones y atracción de inversión y del fomento empresarial.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN.

¿Qué impacto tiene esto? Según algunos especialistas, como Hugo Maul, ronda entre el 70 al 80% del Presupuesto. Por su parte el Presupuesto Ciudadano 2011 publicado por el Ministerio de Finanzas Públicas identifica que el nivel de rigidez para el Presupuesto Aprobado 2011 ascendía a 90.4%, tomando en cuenta elementos como: asignaciones constitucionales y legales; salarios; pagos de pensiones; y, servicio de la deuda.

Razón 2: Un último problema que podría explicar el problema de la falta de vinculación entre planificación y presupuestación, es que no se vincula el desempeño de un programa con su presupuesto. Por lo tanto, como las evaluaciones no tienen un impacto presupuestario, no se realizan las evaluaciones que se necesitarían para mejorar el proceso de planificación y, con ello, mejorar el proceso presupuestario. ¿Qué fue lo que se encontró?

Recuadro 7.6. Normativa que genera inflexibilidad presupuestaria

Normativa constitucional:

- Municipalidades: 10% de los ingresos ordinarios del total del Presupuesto.
- Universidad San Carlos de Guatemala: 5% de los ingresos ordinarios del total del Presupuesto.
- Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico de Guatemala: 0.75% de los ingresos ordinarios.
- Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes: 0.75% de los ingresos ordinarios.
- Escuela Nacional Central de Agricultura: 5% del presupuesto del Ministerio de Agricultura.

Otras leyes:

- Superintendencia de Administración Tributaria: 2% del total de impuestos.
- Contraloría General de Cuentas: 0.70% de los ingresos ordinarios.
- Municipalidades: 1.5% del 12% del Impuesto al Valor Agregado.
- Gasto social: 1.5% del 12% del Impuesto al Valor Agregado, orientado a: seguridad alimentaria, educación primaria y seguridad ciudadana.
- Fondos sociales: 1% del 12% del Impuesto al Valor Agregado, para inversión en el área rural.
- Consejos de Desarrollo: 1% del 12% del Impuesto al Valor Agregado.

Fuente: elaboración propia con base en la normativa.

En la Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 20, se mandata a que “El Organismo Ejecutivo, a través de sus dependencias especializadas, practicará una evaluación anual del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país. En función de los resultados de esta evaluación dictará las políticas presupuestarias y los lineamientos generales”. Sin embargo, no se conoce de la implementación de la normativa.

De hecho, dado que esta administración sólo tiene proyectos piloto de presupuesto por resultados en dos ministerios, uno puede concluir que no se está aplicando la asignación presupuestaria con base en la evaluación del desempeño, pues aún está incipiente la determinación del desempeño de los programas.

Información sobre la deuda nacional

La variable información sobre la deuda estudia qué tipo de información se presenta sobre este tema ya que el endeudamiento de un país condiciona el gasto futuro. Por ello, el uso mesurado y responsable de la deuda es necesario para que un país goce de finanzas públicas sanas. Un presupuesto atado a un endeudamiento ineficaz tiene menor margen de maniobra para impulsar sectores y gastos prioritarios. Este tema es de especial importancia para la región debido a los problemas históricos de endeudamiento y de rigidez presupuestaria que se han observado. En este sentido, es importante conocer si los datos sobre los montos, destino, condiciones y duración de la deuda del gobierno se hacen públicos.

Nota obtenida. Esta variable obtuvo una calificación del 25%.

Desglose de la variable. Se compone de dos atribuciones:

- Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno nacional se hacen públicos. Obtuvo una puntuación de 32%.
- Se presenta información suficiente para conocer el destino de la deuda. Fue calificado con un 18%.

Tabla 7.9. Desglose de la variable Información deuda nacional

Preguntas	ILTP 2005	ILTP 2007	ILTP 2009	ILTP 2011
Nota				25%
Cualquier obligación futura o pasivo del Organismo Ejecutivo se hacen públicos.	30%	39%	35%	32%
Se presenta información suficiente para conocer el destino de la deuda.				18%

Fuente: elaboración propia.

Resultados anteriores. Esta variable perdió totalmente su comparabilidad puesto que se introdujo una pregunta que no se encontraba en las ediciones anteriores del ILTP. A la vez, tres preguntas que antes se realizaban en el cuestionario dejaron de hacerse, siendo estas:

- La siguiente información sobre la deuda pública se hace pública al contratarla: su destino. Esta pregunta fue transformada y es, en cierto sentido, equivalente a la segunda pregunta que existe para la presente edición.
- Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública.
- La siguiente información sobre la deuda pública se hace pública al contratarla: su duración.

La única pregunta que se puede comparar es “Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno nacional se hacen públicos”, pero la diferencia con el ILTP del año pasado no resulta estadísticamente significativa.

Discusión sobre los resultados. Formalmente, el proceso de endeudamiento implica al Congreso de la República, lo cual permite transparentar el mismo.

En cuanto al proceso, según la Constitución Política de la República, artículo 171, literal i) el Congreso de la República tiene, entre otras funciones: “Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria; Para que el

Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase;”.

El proceso de endeudamiento reclama implica su vinculación con el presupuesto, el cual es público. Según la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97, artículo 65, toda operación de crédito público aprobada por el Congreso debe incluirse al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Por su parte, la Constitución Política de la República establece, en su artículo 237, que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica, son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos.

Ahora bien, en la práctica no se cumple a cabalidad lo anterior.

Primero, ha trascendido que el gobierno anterior dejó más de Q.13 millardos (US\$1.6 millardos) en deuda flotante,²⁰ la cual no fue contratada mediante el mecanismo legal. Ello implica, no pedir la aprobación al préstamo vía el Congreso de la República, sino contratar a proveedores para la provisión de bienes y servicios, sin contar la asignación presupuestaria.

Segundo, en los documentos del proyecto de presupuesto no se muestra suficiente información que facilite la comparación de los niveles de endeudamiento pasados y futuros:

- No se muestra la información futura y presente de la composición de la deuda por período de vencimiento. Ello puede ayudar a visualizar la necesidad de tomar decisiones respecto al vencimiento de la misma.
- No se muestra información sobre la deuda total, o los intereses de la deuda, para los años anteriores.

Por último, en el caso de las Clases Pasivas y Civiles del Estado, las mismas no se contabilizan como tal. Las mismas se incluyen como pago a realizar en cada uno de los ejercicios presupuestarios, pero no se incluye dentro de los pasivos, al momento de presentar el Balance General del Gobierno Central.

²⁰ Ver, por ejemplo: <http://www.s21.com.gt/pulso/2012/01/18/fmi-sanciones-mas-duras-contratar-deuda-flotante>

VIII. PRINCIPALES CONCLUSIONES

La transparencia presupuestaria debiera ser una prioridad. Severos problemas de corrupción. Sería debilidad institucional. El estudio “Más crecimiento, más equidad” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señalaba que estas eran dos de las restricciones más importantes para el crecimiento de la economía guatemalteca. Estos, a su vez, fácilmente pueden vincularse con otros problemas importantes de Guatemala: bajos niveles de educación y salud; escasa e inadecuada infraestructura básica. Si bien la transparencia presupuestaria no arregla estos problemas de forma directa, sí provee de elementos de análisis que pueden ayudar a combatir estos problemas.

Sin embargo, Guatemala no ha tenido mayores avances en la calificación general del índice. Desde el año 2005 que se realiza el ILTP para el caso de Guatemala, no han existido grandes cambios en la percepción de transparencia presupuestaria. El estancamiento en el índice muestra que a pesar de los esfuerzos realizados hacia lograr una mayor transparencia en los procesos presupuestarios, también se han dado suficientes retrocesos como para que la percepción respecto de ésta no se modifique significativamente.

Frente al resto de países analizados en el ILTP 2011, Guatemala, como el resto, no obtuvo una calificación satisfactoria. Se mencionó previamente que un porcentaje del 60% se considera aceptable; sin embargo, es una calificación que ninguno de los países logró alcanzar. El más cercano fue Costa Rica, quien obtuvo la nota más elevada, con un 59%. Ecuador le sigue con un 53%, el resto de países tienen calificaciones por debajo del 50%. Guatemala está técnicamente empatado con México.

La auditoría interna es el área donde mayores problemas se perciben. Esta es el área peor evaluada (6%) para Guatemala, por tercera ocasión. En parte esto se debe a la falta de información que tiene la población sobre la labor de las UDAI, qué realizan y qué impacto tienen. Además, parece ser necesario un proceso de fortalecimiento de las UDAI que les permita estar al nivel necesario de su función, al punto que se ha encontrado que dicha unidad no existe en algunas instituciones. Por último, preocupa que éstas no necesariamente tengan los incentivos debidamente alineados, enfocándose a castigar y no a prevenir los problemas.

No hay una adecuada evaluación del gasto público. Ello se debe a que Gobierno Central carece de la planificación, los indicadores y los procesos de medición y evaluación del gasto público que se necesita. La falta de políticas orientadas hacia la evaluación de impacto del gasto público genera problemas de legitimidad del Gobierno, y no permite determinar si se están logrando avances importantes en la gestión pública, o si por el contrario, se necesita corregir el rumbo.

Un presupuesto rígido disminuye la calidad en la ejecución del mismo. Para el año 2011 alrededor del 90% del presupuesto estaba comprometido. Esta rigidez impacta de manera negativa en la calidad del proceso de planificación y hace que el presupuesto muchas veces no responda a los intereses estratégicos del país. A ello, se ve unido que no existe un Plan Nacional de Desarrollo que guíe las acciones de cada Gobierno de forma multi-anual.

Se han logrado algunos avances en generar información comprensible. Se ve como positivo que el Ministerio de Finanzas Públicas haya publicado el Presupuesto Ciudadano, facilitando la comprensión del proceso presupuestario y el impacto económico que ello tiene. Ello permite una comprensión más sencilla del presupuesto, con lo cual más personas pueden empezar a perderle el miedo al mismo y empezar a incrementar su interés. El mismo no sólo está disponible en castellano, sino también en: Kaqchiquel, Kiché, Mam, Q'eqchi' e inglés²¹.

La Contraloría General de Cuentas (CGC) tiene aún importantes espacios de mejora. En la medida que se fortalezca la planificación en las entidades ejecutoras, será posible para la CGC generar mejores metodologías para evaluar la calidad del gasto público. Asimismo, debe señalarse que hoy en día no se tiene información de cuál es el impacto que terminan teniendo las auditorías realizadas.

Ha habido una mejora marginal en el control a los funcionarios públicos. La Ley de Acceso a la Información ha permitido proveer de más acceso a la información sobre los salarios y compras de los funcionarios. Aunque cabe señalar que el cumplimiento de la normativa podría mejorar. Por un lado, no todas las entidades presentan la información que legalmente deben. Por otro, algunas entidades presentan la información en formatos que complica el análisis de la información.

En el otro extremo, se considera como un buen avance la Ley de Libre Acceso a la Información. Esta fue la variable mejor calificada. Sin embargo, la buena nota no es justificación para creer que se ha logrado todos los avances posibles o necesarios. Aún existen grandes retos por afrontar. Un ejemplo de ello, es la falta de estandarización en la presentación de la información o atrasos en la provisión de esta. Asimismo, no existe un mecanismo que permita identificar cuándo es que las entidades públicas no están cumpliendo con su obligación de informar a la población, o un mecanismo conocido por la población para comunicar si la información obtenida es insatisfactoria.

²¹ Ver: http://www.minfin.gob.gt/presupuesto_ciudadano.html

IX. RECOMENDACIONES

A continuación se detallan las recomendaciones propuestas para mejorar la transparencia presupuestaria en Guatemala, con el fin de afrontar dos problemas importantes: a) los severos problemas de corrupción; y, b) la seria debilidad institucional.

Es importante mencionar la necesidad de que cada recomendación debe ser vista como una parte de un sistema. Es decir, tomar medidas aisladas sin coordinación difícilmente logrará alcanzar avances significativos en el nivel de transparencia. Cabe mencionar además que varias de las recomendaciones plasmadas en este documento también fueron señaladas en los anteriores ILTP en los que participó Guatemala, pero que aún siguen vigentes.

Un ejemplo de esta visión “de sistema” es que debe prestarse atención a las recomendaciones de la variable de la Ley de Acceso a la Información, a pesar de ser la variable mejor evaluada. Ello se debe a que es uno de los principales instrumentos en manos de los ciudadanos para lograr transparentar las acciones públicas. Por lo mismo, mejoras en esta variable llegan a tener un impacto importante en la percepción general de transparencia. Por ello, recomendaciones como el que el Ministerio de Finanzas Públicas genere un reglamento de cumplimiento general donde se establezcan estándares sobre la presentación de la información, sería muy beneficioso. De la misma manera, un mecanismo que permita a la Procuraduría de Derechos Humanos darle seguimiento a la información y detectar cuándo las entidades públicas no están respondiéndole a los ciudadanos.

Evaluación de la auditoría interna

Proyecto piloto con un enfoque en prevención. Se requiere realizar una revisión del funcionamiento y la cultura organizacional de la Contraloría General de Cuentas y de las Unidades de Auditoría Interna. El enfoque debe concentrarse en la prevención de los problemas, y no sólo en la detección de hallazgos y su penalización. De lo contrario, se mantienen incentivos perversos, en donde los miembros de las UDAI no participan activamente en las entidades para ayudar a resolver problemas. Sin embargo, este es un cambio de estructura y organización que puede tomar muchos años. Para empezar a mostrar el impacto y los beneficios del cambio en el modelo, se propone realizar un primer proyecto piloto enfocado en prevenir el incumplimiento en las entidades públicas. Se recomienda que dicho piloto se realice en una entidad de tamaño mediano, para ir “calibrando” el modelo. Una entidad como el Ministerio de Economía, por ejemplo, podría ser del tamaño adecuado. Para ello, se necesitará generar cambios en los Manuales Operativos, así como el establecimiento de incentivos (económicos y no económicos) para los miembros de la UDAI.

Transparentar más la función de las UDAI. La nota de la UDAI podría estar dada por el poco conocimiento de la población en general, e incluso de los expertos y usuarios del presupuesto, de las acciones de las UDAI. Un ejemplo de sencillo de ello sería el Publicar los Planes Operativos Anuales de las UDAI. De esta manera, se tendrá acceso a las metas relacionadas con las auditorías realizadas. Estos Planes deben ser accesibles vía electrónica y física. A la vez, publicando esto, se puede tener una discusión más ilustrada sobre cuáles son las debilidades en las metas y qué convendría modificarse. Ello no sería suficiente. Habría que analizar el trabajo final de las mismas y dar a conocer qué necesitarían para mejorar su funcionamiento.

Fortalecer los procesos de Auditoría Interna de las instituciones del Estado. Con base en una mayor transparencia de su función, sería posible diagnosticar mejor a las UDAI y definir sus necesidades concretas de recursos humanos, técnicos y financieros. De esta manera, se pueden definir planes para dotar a las UDAI de mayores recursos con la finalidad de que logren desempeñar sus cometidos. Las máximas autoridades de cada institución deben estar conscientes que las UDAI son tan importantes como el resto de sus unidades ejecutoras. El fortalecimiento de las UDAI les permitirá tener menores reparos a futuro por parte de la Contraloría General de Cuentas.

Impacto del gasto y evaluación del desempeño

Vincular los presupuestos institucionales a un Plan de Desarrollo de Nación. Es necesario que los Gobiernos elaboren planes de largo plazo donde se especifiquen los objetivos estratégicos y las principales acciones a tomar. Los Planes Operativos Anuales –POA– de cada institución deben de responder al Plan de Desarrollo y los presupuestos y los planes de adquisiciones deben estar vinculados a los POA. Ello implica que los cambios que se realicen al presupuesto deben conllevar un análisis de cómo ello afectará la consecución de las metas establecidas en el POA. Ello con el fin de minimizar los cambios presupuestarios que afecten los niveles de gasto aprobados y que afecten el logro de las metas.

Mejorar los procesos de monitoreo y evaluación. En la ausencia de un sistema que permita obtener retroalimentación sobre lo que se está logrando hacer de manera exitosa, y lo que no, se dificulta la posibilidad de mejora. Orientado a dicho fin, en los Anexos se presenta una propuesta para generar una gestión por resultados, proponiendo un Sistema de Monitoreo, Evaluación y Mejora (M&E+M). Esto ayudaría a generar la información necesaria, así como las recomendaciones y mecanismos de mejora y capacitación a los funcionarios públicos.

Fiscalización del presupuesto

Iniciar por mejorar la planificación y su vinculación con el presupuesto. No puede haber gestión por resultados o mejor fiscalizaciones si no hay mejor planificación. La razón es sencilla: si no está claro qué se quiere lograr y de qué forma se planea alcanzar el objetivo, no es posible fiscalizar si ello se está logrando. Ello debe partir de utilizar metodologías para mejorar la planificación, como la del marco lógico, para mejorar los procesos de planificación de los programas y de las entidades públicas. Por ello, como se señaló arriba, es necesario generar el Plan de Desarrollo de Nación y vincular los POA al mismo.

Implementar metodologías para fiscalizar las metas físicas. Para mejorar la fiscalización del presupuesto las UDAI y la CGC deben realizar auditorías para fiscalizar mejor los productos y servicios generados por las entidades públicas, no sólo enfocarse exclusivamente en temas financieros y procedimentales. Deben evaluarse el logro de las metas y las debilidades existentes en los procesos para evitar la corrupción. Se propone realizar proyectos piloto a nivel de programas, para lograr pulir la metodología antes de lanzarla de manera generalizada.

Implementar metodologías para fiscalizar el impacto de políticas públicas. Con el apoyo de SEGEPLAN, la CGC podría desarrollar e implementar metodologías que le permitan realizar estudios a profundidad sobre el impacto de las políticas públicas. Estos serían estudios especiales con el objetivo de realizar evaluaciones profundas y que permitan determinar el impacto de varios años de determinadas políticas en el país. Esto ayudará a que el debate público cuente con mejores herramientas para analizar las políticas que requieran ser modificadas.

Facilitar los procesos de compras y contrataciones y cerrar las figuras no fiscalizables. Dado que los procesos formales de contratación del Estado muchas veces dificultan la ejecución de los recursos, se ha optado por el mecanismo de fideicomisos para la ejecución de los recursos, los cuales normalmente poseen normas más flexibles de contratación. Sin embargo en muchos

casos la CGC no puede auditar la ejecución de esos recursos. Debe por lo tanto analizarse los procesos de contratación del Estado a fin de que sean eficientes y transparentes y además la CGC debe de poder auditar los fideicomisos de igual forma que lo hace con la ejecución de los recursos manejados mediante las especificaciones de la Ley de Contrataciones del Estado. **Legislar y generar los procedimientos para fiscalizar el gasto militar secreto.** Deben establecerse los mecanismos para que éste pueda ser auditado, tomando como punto de referencia lo que se ha hecho en otros países. Dado lo delicado del tema, no sólo es necesario garantizar que los recursos están siendo bien empleados, sino que se mantienen los niveles de secreto y protección a dichos congresistas. Por lo mismo, el Congreso de la República, mediante una comisión específica podría realizar la fiscalización. Se propone generar estudios que permitan evaluar las mejores prácticas a nivel internacional.

Oportunidad de la información presupuestaria

Dar a conocer la información que se está haciendo pública. El desempeño de esta variable muestra la importante disociación que existe entre la percepción y las prácticas presupuestarias. Se propone que haya un mayor esfuerzo del sector público por informar qué se está haciendo público y de qué forma se puede tener acceso. Como se propone en la variable de “Participación ciudadana en el presupuesto”, ello debiera pasar por generar alianzas con el MINEDUC, Universidades y medios de comunicación.

Regularizar la publicación de información del Congreso de la República. Debe generarse un Manual de Operaciones de la página del Congreso de la República para garantizar el tiempo máximo que pasará para que la información del Pleno y de las Comisiones de Trabajo serán cargadas para que el público pueda acceder a las mismas. A partir de este esfuerzo, será posible generar recomendaciones que permitan mejorar la calidad de las mismas, pues como se aprecia en los Anexos, la información de las sesiones de la Comisión de Finanzas Públicas no aporta mayores elementos para el análisis.

Participación ciudadana en el presupuesto

Recoger las propuestas y preocupaciones de la ciudadanía. Las instituciones de gobierno deben desarrollar mecanismos que permita conocer las necesidades y opiniones de las comunidades para que sean incorporadas en el Proyecto Presupuesto. El Ejecutivo y el Legislativo pueden hacer audiencias públicas con la sociedad civil al momento de la formulación de la propuesta de presupuesto y la discusión de su aprobación. Algunos principios de dichas audiencias pueden ser: a) no son vinculantes, b) cupo limitado, c) el primero en mostrar interés es el primero en participar, y d) debe ser pública.

Generar alianzas con MINEDUC, Universidades y medios de comunicación. Se ve como positivo que el Ministerio de Finanzas Públicas haya publicado el Presupuesto Ciudadano, facilitando la comprensión del proceso presupuestario y el impacto económico que ello tiene. El siguiente paso que se propone es difundir dichos esfuerzos para que puedan penetrar en la población. Para ello, alianzas con el MINEDUC y con Universidades y medios de comunicación permitirían dar a conocer el Presupuesto Ciudadano e ir, poco a poco, creando una población con un manejo básico de los temas presupuestarios del país.

Capacidades de la Contraloría General de Cuentas

Avanzar en la fiscalización de la calidad del gasto. Como se mencionó ya para la variable “Fiscalización del presupuesto”, es necesario que la CGC desarrolle e implemente metodologías para fiscalizar las metas físicas, así como el impacto de las políticas públicas. Ello debe pasar por un proceso de detección de las necesidades que la CGC tiene para poder llevar a cabo dichas funciones. Por ejemplo, para ello debe capacitarse al personal en la metodología a desarrollar. Es importante que este no sea un esfuerzo de la CGC únicamente, sino que la UDAI de cada institución del Estado también adopte la metodología de gestión por resultados. **Priorizar las auditorías con base en riesgos relevantes.** El Plan Operativo Anual de la CGC

debe realizarse con base en un análisis de los programas donde se prevea mayor riesgo en cuanto al uso inadecuado de recursos. Debe incluir un análisis financiero así como de los procesos que afecten el cumplimiento de los procesos. Deben detallarse las metas que se pretende alcanzar y las actividades que se van a desarrollar.

Publicar informes donde se analice qué ocurre con los hallazgos. Para analizar el impacto de la CGC se necesita tener información pública que permita comprender qué ocurre una vez se ha presentado el Informe al Congreso de la República. Esto debiera permitir posteriormente análisis más profundos sobre el impacto de la CGC.

Fortalecer la profesionalización de la CGC. Deben evaluarse los mecanismos de financiamiento y el proceso de elección de funcionarios, incluyendo los requisitos que deben cumplir para ocupar el puesto. Es importante generar presión para que los puestos técnicos y administrativos cumplan con altos estándares y que se vuelva atractivo para atraer talento a trabajar en esta entidad.

Cambios del presupuesto

Explicar las diferencias entre presupuesto aprobado y ejecutado. Dentro de los informes que elabora el Ministerio de Finanzas Públicas se debe presentar una explicación sobre las razones de las diferencias existentes entre los niveles de gasto aprobados y los resultados finales. De esta manera se puede analizar mejor el presupuesto y se puede proponer mejoras futuras al proceso de formulación y aprobación del presupuesto. De lo contrario, no se generan mecanismos para la difusión del aprendizaje. Esto pasa por mejorar también la información presentada en la página de transferencias presupuestarias²².

Rendición de cuentas

Planificar para rendir cuentas. Como se mencionó ya, es necesario fortalecer el proceso de planificación y de generación de metodologías, como el marco lógico, para que luego sea posible ser fiscalizado y rendir cuentas con base a resultados. Se debe poner especial énfasis en el establecimiento de indicadores adecuados, que permitan medir el impacto de las políticas, programas y proyectos desarrollados. Debido a la complejidad del tema y la falta de personal preparado, debe tomarse en cuenta la necesidad de iniciar proyectos piloto a nivel de programas relevantes, para que se logre apoyo político e interés ciudadano y de los medios de comunicación.

Institucionalizar la evaluación de políticas, programas y proyectos. Ello requiere fortalecer los procesos de planificación en las instituciones del Estado, sus instancias de monitoreo y de evaluación. Esta iniciativa podría ser liderada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia. Para los Programas de gran alcance (ejemplo Mi Familia Progresá) debiera existir la obligatoriedad de que sean evaluados por un ente independiente al menos una vez cada dos años.

Facilitar acceso sobre avance en metas del gobierno. Se propone desarrollar un portal de información donde se establezcan las metas del gobierno y su grado de avance. A su vez deben hacerse públicos los datos que sustentan los avances a fin de que puedan ser corroborados de forma independiente.

Establecer criterios estandarizados para la elaboración de la Memoria de Labores de cada Institución. Es de suma importancia que en cada una de ellas se realice una comparación entre lo alcanzado y lo comprometido (metas). Cada Memoria debe incluir una cláusula de responsabilidad de la autoridad superior en cada dependencia y funcionarios encargados de elaborarla.

²² Ver <http://www.minfin.gob.gt/subsitio/transferencias/index.php>

Consolidar la acción del Estado. El Ministerio de Finanzas Públicas debe presentar información

consolidada sobre situación financiera del Estado, incluyendo a las entidades descentralizadas, autónomas o empresas estatales.

Seguir mejorando GUATECOMPRAS. GUATECOMPRAS debe presentar la información sobre el precio de los bienes y servicios adquiridos. Además, debe existir obligatoriedad para que las compras realizadas por medio de recursos públicos manejados por medio de fideicomisos publiquen en el sistema sus adquisiciones. Además deben realizarse esfuerzos para transparentar los procesos de cotización y licitación del Estado. Algunas recomendaciones en ese sentido son:

Elaborar manuales específicos que detallen los pasos y características que deben tener los procesos de adquisiciones. Estos manuales deben ser de cumplimiento general para todas las instituciones. Ello evitará que existan procesos de adquisiciones diferentes para un mismo tipo de bien. En ellos también se deben detallar los mecanismos necesarios para que no existan procesos “con nombre o dedicatoria”, es decir elaborados específicamente para que alguno de los competidores reciba la adjudicación. Se propone el uso de Manuales, a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, para tener una mayor flexibilidad de mejora que la que tendrían a nivel legal.

Elaborar documentos modelo de licitación para diferentes bienes y servicios contratados en los cuales debe basarse los procesos de adquisiciones de las diferentes entidades públicas.

Las UDAI deben realizar auditorías periódicas a los sistemas de adquisiciones de las Instituciones de Gobierno. Ello requiere que los auditores tengan conocimiento técnico de los procesos y la mecánica de las adquisiciones del Estado.

Fortalecer la rendición de cuentas de las metas físicas de las Municipalidades. Debe integrarse al cien por ciento las Municipalidades en el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal y requerirles informes de gestión trimestral donde se detalle su ejecución física y financiera. Estos informes deben estar disponibles al público por medios físicos y electrónicos.

Fortalecer la rendición de cuentas de las metas físicas de todas las entidades que reciben transferencias de recursos públicos (Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro). Se propone requerirles informes de gestión trimestral donde se detalle su ejecución física y financiera. Estos informes deben estar disponibles al público por medios físicos y electrónicos.

Control sobre funcionarios del Gobierno Central

Actualizar los mecanismos de contratación de mandos medios y técnicos. Más allá de incentivar o penalizar, es necesario empezar por atraer personal de alto nivel para que forme parte del Gobierno de Guatemala. Por lo mismo, se propone que se realice un proceso serio de actualización de los mecanismos de contratación de mandos medios y técnicos. Ello permitiría una reforma focalizada, buscando menos oposición política y facilitando un mejor manejo de la cosa pública. Por ejemplo, prestar atención a la experiencia del Banco de Guatemala y a la Superintendencia de Administración Tributaria podría dar ideas de qué puede funcionar en el ámbito guatemalteco.

Actualizar la compensación monetaria y no-monetaria de los mandos medios y técnicos. Unida a un mejor proceso de atracción de talento, es necesario ofrecer una actualización de los salarios y de las compensaciones no monetarias de los mandos medios y del personal técnico del Gobierno. Nuevamente, prestar atención a la experiencia del Banco de Guatemala y a la Superintendencia de Administración Tributaria podría dar ideas de qué puede funcionar en el ámbito guatemalteco.

Estandarizar la forma en que se presenta la información en los portales de internet

correspondiente a lo establecido en la Ley de Libre Acceso a la Información y verificar que cada institución del Estado cumpla con lo que se establece en la Ley. Ello incluye, especialmente, la información sobre el ingreso total de los funcionarios públicos, incluidos los bonos, viáticos y dietas.

Hacer pública la lista de funcionarios que omitan entregar o actualizar las declaraciones de probidad. En este punto particular también es importante que las unidades encargadas de la administración del recurso humano de cada institución divulgue la normativa establecida en la Ley de Probidad para que no exista omisión en la presentación de la declaración jurada patrimonial o su actualización por desconocimiento.

Sancionar el uso inadecuado de recursos. Se propone tipificar en la Ley acciones que conlleven a el uso inadecuado de recursos para beneficios personales o para terceros. Entre las nuevas figuras se encuentran:

Enriquecimiento ilícito: para ello es necesario analizar el nivel de vida de los funcionarios, establecer una renta presunta y determinar si los recursos que el funcionario reporta concuerdan con su nivel de vida. Para facilitar la aceptación de esta normativa, puede que sea necesario la actualización salarial de puestos importantes en las estructuras de Gobierno, como lo son Directores, Viceministros, Ministros y Diputados. Ello se debe a que al momento de formar parte del Gobierno, este tipo de funcionarios tienden a ver drásticamente reducidos sus ingresos.

Obstrucción de la justicia: debe penalizarse a aquellos que oculten o destruyan documentos que sean probatorios de la culpabilidad de funcionarios en acciones irregulares.

Testaferato: se refiere cuando una tercera persona se involucra en un acto de corrupción y recibe beneficios en lugar del funcionario público.

Soborno transnacional: esta normativa prohibirá el pago de sobornos dentro del marco de apertura comercial.

Atribuciones y participación del Congreso

Dar continuidad a los procesos iniciados para mejorar el análisis del Congreso. En junio de 2009 la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República anunció la integración de la Unidad de Aseguramiento de la Calidad del Gasto Público, cuyo objeto sería dar seguimiento a la calidad de los egresos presupuestarios, lo que incluye verificar el logro de metas²³. Por lo que aparece publicado en la página de dicha Comisión no se siguió con el proceso de conformación de la Unidad. Aquí se propone que se siga con la idea, se profesionalice la misma y se genere una independencia mínima para garantizar que se contratará personal de alto nivel, el cual realizará análisis independientes. Es importante que los informes que elabore dicha unidad sean públicos y de fácil acceso por medio de Internet y en la Biblioteca del Congreso.

Especializar a los Diputados de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Se propone que la elección de los Diputados a dicha Comisión se realice una vez cada cuatro años. Ello permitirá dar continuidad a los esfuerzos que sean realizados y lograr aprovechar el proceso de aprendizaje acumulado a lo largo del período.

Generar un manual de operaciones para la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Se

propone el establecimiento de procesos claros para la celebración de audiencias públicas relacionadas al Presupuesto. Ello permitirá delimitar cuales son los derechos y obligaciones que cada involucrado va a tener en ellas. Algunos principios que se pueden tomar en cuenta son: a) no son vinculantes; b) existe cupo limitado; c) el primero en mostrar interés en participar es el primero en entrar; d) es de carácter público; y e) la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda normará otros detalles específicos adicionales.

Asignación del presupuesto

Flexibilizar el presupuesto. Para que la recomendación anterior pueda cumplirse es necesario que se flexibilice el presupuesto. Debe hacerse una revisión del marco legal (incluyendo la Constitución Política de la República) a fin de minimizar el porcentaje de recursos que ya tiene un destino preestablecido. Los recursos deben asignarse en función del Plan de Desarrollo y de los POA pero con orientación a resultados. De esta manera, será posible que los recursos sean asignados de mejor manera y se dé un gasto de mejor calidad.

Información sobre la deuda nacional

Generar propuestas con escenarios para pagar los pasivos del Estado. Se propone que el Ministerio de Finanzas Públicas genere estudios donde se presenten escenarios para que la sociedad discuta qué soluciones de corto, mediano y largo plazo existen para los pasivos de gobierno. Ello no incluye sólo la deuda nacional, sino también otros pasivos como las Clases Pasivas y Civiles del Estado.

Presentar información del impacto de largo plazo de las Clases Pasivas y Civiles del Estado y de otros compromisos. Aunque no se contabilicen, por técnica presupuestaria, las CPCE como deuda pública, sí debiera existir información sobre el impacto presupuestario futuro.

Presentar información sobre las obligaciones relacionadas al pago de pensiones de los empleados del Gobierno. La base del cálculo actuarial usado para el cálculo de esas obligaciones también debe divulgarse. Entre las obligaciones a contabilizar se debe incluir la deuda del Gobierno con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Debe divulgarse cuál es el destino de la deuda pública contraída. Ello es importante para poder dar seguimiento a las acciones que han sido financiadas por deuda interna o externa y si estos han logrado sus objetivos. Acorde a las mejores prácticas (OECD) los préstamos deben clasificarse por denominación monetaria de la deuda, su madurez, el carácter fijo a variable de la tasa de interés y si son sujetos a demanda de pago antes de la fecha límite. Este tipo de información no se presenta a cabalidad en los documentos presupuestarios actuales.

Responsabilidades de niveles de gobierno (Gobiernos locales)

Propiciar la transparencia en el uso de los recursos de las municipalidades. Generar el uso de herramientas como el Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal SIAF-MUNI, el SNIP y GUATECOMPRAS por parte de todas las Municipalidades. Especialmente se debe realizar con base en los recursos que provienen del Gobierno Central.

Vincular los Planes Operativos Anuales de las Municipalidades con su presupuesto. Ello implica que los cambios que se realicen en el presupuesto deben de conllevar cambios en el POA. Ello permitirá de una mejor forma evaluar el logro de las metas de cada municipalidad, función que debe ser desempeñada por la CGC. Los POA de las municipalidades deben ser públicos.

Fortalecer el proceso de descentralización. El proceso de descentralización debe ir acorde

a un plan de desarrollo de nación. No sólo deben priorizarse las funciones a descentralizar, de manera ordenada, sino también priorizar aquellas Municipalidades a las que se les irá apoyando, con base, no sólo en interés, sino también en sus capacidades para lograr absorber más funciones.

Calidad de la información presupuestaria

Fortalecer el Instituto Nacional de Estadística -INE-. Impulsar una mayor independencia y profesionalización del INE. Apoyar la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Estadístico (ENDE). Ello implica promover la aprobación de legislación que permita adecuar la estructura del INE para el desarrollo de estadísticas por parte del sector público, motivando el compromiso de todos los actores involucrados. De esta manera, se promoverá la generación de estadísticas confiables que facilitarán la evaluación del impacto de las políticas.

Incluir la visión completa del Estado. Incluir en el Proyecto de Presupuesto el Balance General del Estado de Guatemala y del Gobierno Central. Debe incluirse información de al menos dos años para poder hacer comparaciones. Ello debe incluir esfuerzos importantes por incluir información también de:

- Fondos Sociales
- Fideicomisos
- Recursos bajo manejo de ONG y organismos internacionales
-

Impulsar el uso de las herramientas presupuestarias. Promover sistemáticamente cursos para el uso del SICOIN para usuarios interesados en conocer información desagregada de la ejecución presupuestaria. Dentro de los usuarios pueden encontrarse estudiantes, investigadores, miembros de organizaciones de la sociedad civil que velan por la transparencia, diputados y periodistas, entre otros.

Confianza en la información

Generar escenarios sensibilizados a cambios en variables macroeconómicas. Deben hacerse análisis de sensibilidad sobre el impacto que las desviaciones de las previsiones macroeconómicas puedan causar en el presupuesto. Se debe informar de manera explícita (y en lenguaje sencillo para los no expertos) como las variables macroeconómicas y los precios de insumos afectan el presupuesto.

Mejorar la metodología de los pronósticos. Se sugiere hacer pública la metodología empleada y los supuestos utilizados para obtener los pronósticos de las variables macroeconómicas empleadas en la elaboración del Presupuesto. De esta manera, se puede generar un ambiente para discutir mejoras en las metodologías.

Ley de Acceso a la Información

Establecer estándares para la Ley de Acceso a la Información Pública. Se propone que el MINFIN junto con el apoyo de la PDH lleguen a un acuerdo sobre un formato estándar para presentar la información relacionado con la Ley de Acceso a la Información Pública. De esta manera se facilitaría el acceso y la comprensión de la información por parte de la población y se estaría cumpliendo de una mejor manera con el espíritu de la Ley, pues al menos estaría clara la información mínima que se espera que se presente de oficio, en un formato amigable.

Establecer un sistema de monitoreo y seguimiento para las solicitudes de información de

la Ley de Acceso a la Información Pública. Es necesario generar un sistema que permita alertar a la misma entidad, así como a la PDH, de aquellas solicitudes de información que no están siendo resueltas. Para garantizarse de ello, debiese existir una comunicación inmediata con el solicitante de la información, para así garantizar que la información ha sido entregada y se ha logrado evacuar adecuadamente la solicitud. De lo contrario, la población no conoce cómo proceder en caso que las entidades no entregan la información.

Generar un proyecto piloto de fortalecimiento de las UIP. Se propone generar un proyecto piloto para elegir algunas de las Unidades de Información Pública (UIP) para analizar su desempeño a profundidad e identificar las necesidades de apoyo para así mejorarlas. De esta manera, debiera contar con la capacidad de cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Analizar a profundidad el nuevo paquete de leyes de transparencia

Se recomienda una revisión profunda del paquete de Leyes que el Presidente Otto Pérez ha presentado al Congreso de la República y que se vinculan con temas de transparencia y rendición de cuentas. Ello pasa por evaluar las diferencias que existen con Iniciativas de Ley que ya se encontraban en el pleno. Debido al impacto que estas leyes pueden llegar a tener en el funcionamiento del Gobierno, se recomienda que no sean aprobadas de urgencia nacional.

En el análisis y decisión sobre el paquete de leyes debe tenerse en cuenta un criterio importante y es el de “eficiencia”. Eficiencia implica tener cuidado con sacrificar la capacidad operativa de las entidades públicas por querer tener un control excesivo de sus acciones. La razón de ello es que, al sobre-regular se termina limitando la capacidad de acción de los servidores públicos y con ello, se limita su capacidad de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. Debe pensarse que, en la medida que se quiera imponer más requisitos, eso significa menos tiempo que las entidades públicas podrán dedicar para que sus policías, sus maestros, sus doctores y sus ingenieros resuelvan problemas de la población.

Recuadro 9.1. Paquete de reformas legales presentadas por el Presidente Otto Pérez, marzo 2012

- Ley del Presupuesto General
- Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos
- Ley de Servicio Civil
- Ley de Compras y Contrataciones
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
- Ley Orgánica del Ejecutivo
- Reformas legales al Secreto Bancario
- Ley Nacional de Planeación y Evaluación del Gasto Público

Fuente: elaboración propia.

10. ANEXO I. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

X. ANEXO I. RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

Metodología ILTP 2011 para distintos años

Variables y Preguntas	2005	2007	2009	2011
Participación Ciudadana en el Presupuesto	22%	20%	21%	14%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	22%	20%	21%	14%
Impacto del gasto y evaluación del desempeño	6%	15%	13%	7%
El poder legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto		37%	36%	29%
El ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el cumplimiento de las metas de sus programas	5%	12%	13%	6%
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el p. ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	9%	13%	10%	10%
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	4%	19%	16%	3%
Gobiernos subnacionales	35%	48%	33%	33%
Los recursos que el ejecutivo federal asigna a los estados se asignan según criterios públicos	39%	51%	36%	41%
La división de responsabilidades presupuestarias entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales es clara	30%	45%	30%	26%
Atribuciones y Participación del Legislativo				24%
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	13%	25%	23%	16%
Los legisladores cuentan con información suficiente necesaria para la aprobación del presupuesto.				39%
Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto				17%
Confianza en la información	29%	44%	22%	35%
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	33%	42%	15%	33%
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	25%	47%	29%	38%
Asignación del Presupuesto				25%
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en la planificación nacional.	13%	10%	10%	18%
Existen recursos que no se contabilizan como ingresos o egresos en el presupuesto				33%
Cambios del Presupuesto				17%
Participación del poder legislativo en cambios al presupuesto durante el ejercicio	31%	28%	37%	21%
Se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio presupuestal y sus justificaciones				13%

Fiscalización del Presupuesto	20%	22%	26%	11%
Los recursos ejercidos por las empresas paraestatales son fiscalizados	22%	23%	23%	17%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son fiscalizados	27%	23%	32%	10%
El gasto federal para defensa es fiscalizado	12%	13%	28%	11%
La contratación de deuda externa se fiscaliza	20%	30%	24%	
La contratación de deuda interna se fiscaliza			24%	
Se presenta información exhaustiva sobre la fiscalización de la deuda				6%
Capacidades del Órgano de Control Externo	11%	12%	21%	14%
La contraloría externa es confiable	10%	10%	19%	17%
Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción	10%	7%	10%	9%
La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal	14%	18%	33%	15%
Evaluación de la Contraloría Interna			7%	6%
La contraloría interna es confiable	11%	11%	9%	8%
Las recomendaciones de la contraloría interna han contribuido a combatir la corrupción			5%	4%
Rendición de Cuentas	16%	16%	12%	17%
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa pública?	9%	8%	4%	6%
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto	23%	25%	19%	28%
Control sobre Funcionarios Federales	21%	34%	40%	
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) federales	29%	49%	58%	23%
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) federales es pública	13%	19%	22%	
Todas las compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes				15%
Información sobre Deuda Federal				25%
Cualquier obligación futura o pasivo del gobierno federal se hacen públicos	30%	39%	35%	32%
Se presenta información suficiente para conocer el destino de la deuda.				18%
Calidad de la Información presupuestaria	28%	40%	35%	33%
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	22%	39%	38%	34%
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	33%	42%	32%	32%
Oportunidad de la información presupuestaria	19%	19%	22%	13%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	14%	17%	10%	16%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	34%	32%	41%	16%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	18%	20%	17%	17%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	12%	8%	19%	5%
Ley de Acceso a la Información				41%
La ley de Acceso a la Información es útil para obtener información de finanzas públicas que no está publicada				41%

Metodología ILTP 2009 para años 2009 y 2007

Variables y Preguntas	2007	2009
Atribuciones y Participación del Legislativo	56%	60%
El Congreso tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo	94%	89%
Es suficiente el período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto.	71%	67%
Existe un debate significativo en la legislatura sobre la propuesta presupuestaria del ejecutivo.	25%	25%
El Congreso tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	36%	37%
Cambios del Presupuesto	54%	28%
Atribuciones del Congreso para revisar y autorizar cambios al presupuesto	68%	ND
Participación del Congreso en cambios al presupuesto durante el ejercicio	39%	28%
Información sobre Deuda Nacional	39%	38%
Cualquier obligación futura o pasivo del Gobierno se hacen públicos	34%	39%
Toda obligación futura del gobierno se contabiliza como deuda pública	30%	26%
* El destino de la deuda contraída	32%	41%
* La duración de la deuda (plazos).	60%	44%
Ley de Acceso a la Información	39%	ND
Ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto	39%	ND
Ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas	57%	ND
Elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta	23%	ND
Información sobre Criterios Macroeconómicos	34%	44%
El Organismo Ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto	51%	46%
Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	16%	42%
Calidad de la Información y Estadísticas	31%	43%
En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos	28%	47%
El presupuesto provee un panorama completo de las finanzas del Gobierno Central.	28%	44%
La información presupuestal es presentada con desagregaciones que permiten un análisis detallado	37%	39%
La información presupuestal incluye agregaciones que permiten un análisis integral	32%	42%
Responsabilidades de Niveles de Gobierno.	29%	45%
La división de responsabilidades presupuestarias entre Gobierno Central y las Municipalidades es muy clara	29%	45%

Control sobre Funcionarios.	27%	28%
Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)	15%	23%
Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) del Gobierno Central	59%	49%
La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios(as) es pública	23%	19%
En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables.	33%	35%
Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros	7%	7%
Fiscalización del Presupuesto.	26%	22%
Los recursos ejercidos por empresas públicas son bien fiscalizados	23%	23%
Los recursos ejercidos por organismos descentralizados son bien fiscalizados	32%	23%
El gasto del Gobierno Central para Defensa está bien fiscalizado	28%	13%
La contratación de deuda externa se fiscaliza.	24%	30%
La contratación de deuda interna se fiscaliza.	26%	ND
Oportunidad de la información	22%	19%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de formulación	10%	17%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación	40%	32%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución	17%	20%
Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de fiscalización	21%	8%
Asignación del Presupuesto	18%	23%
La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas	15%	11%
La mayoría de los recursos que el Organismo Ejecutivo asigna a las municipalidades se asignan según criterios públicos	35%	51%
Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional Desarrollo	10%	10%
Los recursos ejercidos se apegan a los niveles de gasto aprobados por el Congreso.	19%	29%
La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas	10%	14%
Capacidades de la Contraloría General de Cuentas.	18%	12%
La Contraloría General de Cuentas es confiable	18%	10%
Las recomendaciones de la Contraloría General de Cuentas han contribuido a combatir la corrupción	10%	7%
La Contraloría General de Cuentas verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del Presupuesto	11%	13%
La Contraloría General de Cuentas tiene la capacidad para fiscalizar el gasto gubernamental	32%	18%

Rendición de Cuentas	17%	25%
Los precios de compra que paga el Organismo Ejecutivo se hacen públicos en compras ó gastos de más de 900,000 quetzales	30%	39%
El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	4%	19%
Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa estatal (como el IGSS, USAC, GUATEL, etc.)	4%	8%
El Organismo Ejecutivo publica periódicamente información para evaluar el avance en cumplimiento de las metas de sus programas	13%	12%
Los reportes sobre el estado de ingresos y egresos del Gobierno son comprables con el Presupuesto Aprobado por el Congreso	36%	43%
Los reportes sobre avance en ejecución de programas y metas físicas son comprables con el Presupuesto Aprobado por el Congreso	16%	31%
Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto	19%	25%
Participación Ciudadana en el Presupuesto	14%	13%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	20%	20%
Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la FORMULACION del presupuesto	15%	23%
Existen mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto	7%	7%
El Organismo Ejecutivo informa ampliamente sobre cambios en el presupuesto aprobado a la opinión pública	15%	4%
Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Organismo Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto	12%	13%
Evaluación de la Contraloría Interna.	7%	11%
La Auditoría Interna es Confiable	9%	11%
Las recomendaciones de la Auditoría Interna han contribuido a combatir la corrupción	5%	ND
Se requiere que las recomendaciones de la Auditoría Interna sean públicas	6%	ND

XI. ANEXO II. CUESTIONARIO DE PERCEPCIONES

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL ENTREVISTAS GUATEMALA

Folio |__|_|_| 101 F / M

INTRODUCCIÓN

Bienvenido al cuestionario sobre transparencia en el presupuesto público. Su respuesta es muy importante para nosotros(as) y le garantizamos absoluta confidencialidad, ya que nuestra información sólo se presenta de forma agregada en análisis estadístico y nunca revelamos respuestas individuales.

Usted es uno de los pocos expertos que pueden ayudar a encontrar las áreas para hacer los presupuestos públicos más transparentes. El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal (ILTP) se realiza cada dos años desde 2001 gracias a la opinión y el conocimiento de expertos como usted que recogemos a través de este cuestionario.

Si usted nos ha hecho favor de colaborar con este proyecto otros años, le agradecemos mucho su tiempo y lo molestamos nuevamente. La opinión de usted es indispensable para obtener datos confiables. La población de expertos en la materia es muy pequeña en la región. Para la edición 2009 se identificaron 1,189 expertos y usuarios del presupuesto nacional en 12 países (70 en el caso de Guatemala).

La valiosa colaboración de los expertos en años anteriores nos ha permitido llevar los elementos de la transparencia presupuestaria a la discusión pública y han tenido efectos tan valiosos como generar conocimiento y discusión alrededor de estos temas. Por ejemplo, en Guatemala este informe ha complementado la información sobre la transparencia presupuestaria del Índice de Presupuesto Abierto identificando desafíos y formulando recomendaciones.

Esta encuesta es parte de un proyecto de 8 instituciones educativas y civiles en 6 países latinoamericanos: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela. En Guatemala lo elabora el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales - CIEN.

Si lo desea, ponemos a su disposición los documentos de años anteriores en: <http://www.ILTPWEB.ORG>

Algunas aclaraciones para ayudarnos en su respuesta al cuestionario:

- En todas las preguntas buscamos conocer su **propia percepción de lo que pasa**, sin importar lo que otros opinan ni lo que debe ser.
- No buscamos medir conocimiento. Si hay alguna pregunta que no conozca la respuesta, **por favor utilice el código "no sé"**. Estas respuestas son identificadas con la opción B. NS en las preguntas de acuerdo o 888. NS en las preguntas calificadas de 1 al 100.
- Cuando responda las preguntas recuerde que sólo nos referimos al **presupuesto NACIONAL** en Guatemala, es decir, el gasto que efectúa el Organismo Ejecutivo y sus organismos descentralizados y autónomos.

Para comparar resultados en el tiempo debemos mantener la mayor parte del cuestionario igual a otros años y esperamos que no le haga el proceso tedioso. Por favor responda con su percepción sobre lo que sucede **EN ESTE MOMENTO**.

I. DEMOGRAFICOS

<p>1. Escolaridad: por favor marque el último año que estudió (una sola respuesta)</p> <p>1. NO ESTUDIÓ/NADA 8. LICENCIATURA INCOMPLETA</p> <p>2. PRIMARIA INCOMPLETA 9. LICENCIATURA COMPLETA</p> <p>3. PRIMARIA COMPLETA 10. MAESTRIA/DIPLOMADO</p> <p>4. BÁSICOS INCOMPLETO 11. DOCTORADO</p> <p>5. BÁSICOS COMPLETO</p> <p>6. DIVERSIFICADO INCOMPLETO</p> <p>7. DIVERSIFICADO COMPLETO</p>	<p>2. ¿En qué año nació usted?</p> <p>19 _ _ </p>
<p>3. ¿Cuál es su principal ocupación? (una sola respuesta)</p> <p>1. Representante popular (Diputado)</p> <p>2. Empleado(a)</p> <p>3. Ama(o) de casa</p> <p>4. Trabaja por su cuenta</p> <p>5. Desempleado(a) por el momento</p> <p>6. Estudiante</p> <p>7. Jubilado(a) o pensionado(a)</p> <p>8. Otra (especifique) _____</p>	<p>4. ¿En dónde presta sus servicios actualmente? (una o varias respuestas)</p> <p>1. Universidad o Instituto de educación superior</p> <p>2. Diario, periódico o revista</p> <p>3. Congreso de la República</p> <p>4. Organización ciudadana</p> <p>5. Otro (especifique) _____</p>

5. Por favor indique qué tanto conoce las prácticas del proceso presupuestal en su país (durante la formulación, la aprobación, la ejecución y el control o fiscalización) en una escala de 1 a 5, donde 1 significa nada y 5 significa mucho (una sola respuesta).

1. NADA	2	3	4	5. MUCHO	8. NS
---------	---	---	---	----------	-------

II. GENERAL

Usaremos la palabra transparencia para referirnos a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso.

6. En una escala de 1 a 100 en donde **1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente** y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. ¿Cómo califica usted las condiciones de **transparencia en el presupuesto** de su país? Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).

1. 1. 1. 1. CALIFICACIÓN 888.NS

1. Nada transparente

←

→

50. Ni opaco, ni transparente

100. Muy transparente

7. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5 donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo. Recuerde que como siempre nos referimos al presupuesto nacional en Guatemala (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Toda obligación futura o pasivo del gobierno nacional se hacen públicos.	1	2	3	4	5	8
2. En general las instituciones que generan estadísticas nacionales producen datos verídicos.	1	2	3	4	5	8
3. Se pueden conocer con exactitud la remuneración de los funcionarios(as) nacionales. La remuneración incluye el salario y todas las prestaciones tales como bonos, seguros médicos, uso de autos, gastos personales y dietas.	1	2	3	4	5	8
4. Se presenta información suficiente para conocer el destino de la deuda.	1	2	3	4	5	8

III. FORMULACIÓN

Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de formulación del presupuesto. Como siempre, sólo nos referimos al **gasto NACIONAL en Guatemala.**

8. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables.	1	2	3	4	5	8
2. Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales iniciativas de políticas que se financian por medio del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
3. Los recursos que el gobierno nacional asigna a las Municipalidades se asignan según criterios públicos.	1	2	3	4	5	8
4. Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en la planificación nacional ("Estrategia de Desarrollo Económico y Social").	1	2	3	4	5	8
5. Existen recursos que no se contabilizan como ingresos o egresos en el presupuesto.	1	2	3	4	5	8

9. Ahora por favor díganos, en su **opinión**, cuán transparente es la etapa de formulación del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde **1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.**

1. 1. 1. 1. CALIFICACIÓN 888.NS

IV. APROBACIÓN

Ahora vamos a hacerle algunas preguntas sobre la etapa de aprobación del presupuesto, esto es, el momento en que el presupuesto se discute y es aprobado por el Organismo Legislativo.

10. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Los Diputados cuentan con información suficiente y necesaria para la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
2. Existe un debate significativo en el Congreso de la República sobre la propuesta presupuestaria del Organismo Ejecutivo.	1	2	3	4	5	8
3. El Organismo Legislativo tiene información suficiente para considerar la evaluación y desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8
4. Los legisladores cuentan con asistencia técnica y acceso a conocimiento especializado sobre finanzas públicas durante la aprobación del presupuesto.	1	2	3	4	5	8

11. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de aprobación del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

1 _ 1 _ 1 _ CALIFICACIÓN 888.NS

V. EJECUCIÓN

Ahora quisiéramos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de ejecución, esto es, cuando el presupuesto o gasto se ejecuta.

12. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Se cuenta con información suficiente sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto aprobado durante el ejercicio presupuestario, y sus justificaciones.	1	2	3	4	5	8
2. Existe un claro entendimiento de la división de las responsabilidades presupuestarias entre el gobierno nacional y las Municipalidades.	1	2	3	4	5	8
3. Todas las compras públicas se realizan a través de mecanismos transparentes.	1	2	3	4	5	8
4. En caso de que se hagan modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado durante su ejercicio el Organismo Legislativo participa activamente en la discusión y aprobación de los cambios del presupuesto en curso.	1	2	3	4	5	8

13. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de ejecución del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

1 _ 1 _ 1 _ CALIFICACIÓN 888.NS

VI. CONTROL – FISCALIZACIÓN

Ahora queremos hacerle algunas preguntas sobre el periodo de fiscalización, esto es, el control y auditoría del gasto una vez que ha sido ejecutado.

14. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. Los recursos ejecutados por las empresas públicas nacionales como el FHA, el BANGUAT o el INDE son fiscalizados.	1	2	3	4	5	8
2. Los recursos ejecutados por todos los demás organismos descentralizados y/o autónomos como el INTECAP, la USAC, etcétera son fiscalizados.	1	2	3	4	5	8
3. El gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	1	2	3	4	5	8
4. El gasto nacional para defensa se fiscaliza.	1	2	3	4	5	8
5. Se presenta información exhaustiva sobre la fiscalización de la deuda.	1	2	3	4	5	8

15. Ahora vamos a referirnos a la **contraloría interna del Organismo Ejecutivo, es decir, las Unidades de Auditoría Interna -UDAI**. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS
1. La contraloría interna o las UDAI son confiables.	1	2	3	4	5	8
2. Las recomendaciones de las UDAI han contribuido a combatir la corrupción.	1	2	3	4	5	8

16. Ahora vamos a referirnos a la **contraloría externa del Organismo Ejecutivo**, es decir, la **Contraloría General de Cuentas**. Por favor indique qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 significa totalmente en desacuerdo y 5 significa totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.N5
1. La Contraloría General de Cuentas es confiable.	1	2	3	4	5	8
2. Las recomendaciones de la Contraloría General de Cuentas han contribuido a combatir la corrupción.	1	2	3	4	5	8
3. La Contraloría General de Cuentas tiene la capacidad para fiscalizar el gasto nacional.	1	2	3	4	5	8

17. Ahora por favor díganos, en su opinión, cuán transparente es la etapa de fiscalización del presupuesto en una escala de 1 a 100 donde 1 es nada transparente y 100 es totalmente transparente.

1	1	1	1	CALIFICACIÓN	888.N5
---	---	---	---	--------------	--------

VII. ACCESO A LA INFORMACIÓN							
Ahora le haremos algunas preguntas sobre la información del presupuesto a disposición del público y cuán fácil es acceder esta información.							
18. Por favor indiquenos qué tan de acuerdo está usted con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).							
	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.NS	
1. La información presupuestaria se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado.	1	2	3	4	5	8	
2. La información presupuestaria se presenta con agregaciones ó resúmenes que permiten un análisis integral.	1	2	3	4	5	8	
3. Al terminar el ejercicio del presupuesto, el Organismo Ejecutivo rinde informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto.	1	2	3	4	5	8	
4. Los reportes del ejercicio del presupuesto incluyen información exhaustiva sobre el gasto de cualquier tipo de empresa pública nacional u organismo descentralizado y/o autónomo .	1	2	3	4	5	8	
5. El Organismo Ejecutivo (Administración Central) publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.	1	2	3	4	5	8	
6. La Ley de Libre Acceso a la Información es útil para obtener información de finanzas públicas que no está publicada.	1	2	3	4	5	8	
19. ¿Con qué grado de oportunidad se hace pública la información del presupuesto durante cada una de las fases del proceso? (una sola respuesta).							
	No se hace pública	1 No es nada oportuna	2	3	4	5. Es muy oportuna	8.NS
1. Formulación	0	1	2	3	4	5	8
2. Discusión-aprobación	0	1	2	3	4	5	8
3. Ejecución	0	1	2	3	4	5	8
4. Fiscalización	0	1	2	3	4	5	8
20. En su opinión, califique el acceso real a la información pública en su país en una escala de 1 a 100 donde 1 es no hay acceso y 100 es hay acceso pleno a la información pública.							
<input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> <input type="text"/> CALIFICACIÓN 888. NS							

VIII. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ahora quisiéramos preguntarle sobre la participación de la población en el proceso presupuestario. Nos referimos a **cualquier forma de participación diferente de la representación del legislativo** tales como participación directa o a través de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, o cualquier otro tipo de organización social.

21. Por favor indíquenos qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes frases en una escala de 1 a 5, donde 1 es totalmente en desacuerdo y 5 es totalmente de acuerdo (una sola respuesta).

	1.Desacuerdo total		3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo		5.Acuerdo total	8.N5
1. Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto.	1	2	3	4	5	8

22. La palabra transparencia se refiere a la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. Ahora le repetimos la pregunta general, en una escala de 1 a 100 en donde **1 es nada transparente, 100 es totalmente transparente** y 50 es el punto intermedio donde las prácticas presupuestarias no son ni opacas ni transparentes. **¿Cómo califica usted las condiciones de transparencia en el presupuesto de su país en general?** Puede utilizar cualquier número en la escala (una sola respuesta).

1 1 1 CALIFICACIÓN 888. N5



IX. SU OPINIÓN

23. ¿Qué política o acción de transparencia presupuestaria escogería usted para mejorar la asignación y ejecución de la inversión pública?

24. En su opinión, ¿Cuáles son los principales avances en transparencia presupuestaria que se han generado en Guatemala en los últimos dos años?

25. ¿Cuáles son los principales retrocesos en transparencia presupuestaria en Guatemala en los últimos dos años?

Población	Puesto	Entidad con la que está vinculado
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Diputado miembro de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Diputado	Presidente de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda	Congreso de la República
Organizaciones de la sociedad civil	Director	Acción Ciudadana
Organizaciones de la sociedad civil	Directora ejecutiva	Empresarios por la Educación
Organizaciones de la sociedad civil	Investigadora	Coordinadora de ONG y Cooperativas
Organizaciones de la sociedad civil	Presidente	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
Organizaciones de la sociedad civil		Centro de Estudios Económico-Sociales
Organizaciones de la sociedad civil		Centro Internacional para Investigaciones de Derechos Humanos
Organizaciones de la sociedad civil		Fundación Myrna Mack
Organizaciones de la sociedad civil		Grupo de Apoyo Mutuo
Organizaciones de la sociedad civil		Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Organizaciones de la sociedad civil		Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Población	Puesto	Entidad con la que está vinculado
Periodista	Periodista	El Periódico
Periodista	Periodista	El Periódico
Periodista	Periodista	El Periódico
Periodista	Periodista	El Periódico
Periodista	Periodista	Prensa Libre
Periodista	Periodista	Prensa Libre
Periodista	Periodista	Prensa Libre
Periodista	Periodista	Prensa Libre
Periodista	Periodista	Prensa Libre
Periodista	Periodista	Prensa Libre
Periodista	Periodista	Siglo XXI
Periodista	Periodista	Siglo XXI
Periodista	Periodista	Siglo XXI
Periodista	Periodista	Siglo XXI

XIII. ANEXO IV. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LOS EXPERTOS Y USUARIOS

Población	Criterios de selección
Congresistas (diputados y/o senadores)	Se seleccionará a los congresistas de la Comisión de Presupuesto.
Investigadores o académicos que trabajen con 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	<p>Organizaciones cuyos miembros hicieron <u>declaraciones</u> en diarios nacionales durante un mes de discusión presupuestaria durante los últimos dos años. Las declaraciones pueden ser sobre el presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales; y cuyas expresiones fueron captadas y reproducidas por la prensa.</p> <p>Incluir, dentro de sociedad civil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • OSC que <u>trabajan</u> temas de presupuesto, rendición de cuentas, transparencia, corrupción y monitoreo de recursos de programas gubernamentales en directorios pertinentes. Estos grupos deben contemplar entre su misión, objetivos, principios o programas el estudio o la incidencia en el presupuesto. • Organizaciones gremiales y sindicatos. Se incluirá únicamente a las centrales nacionales. • Consejos de planificación • Defensorías
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 a los siguientes criterios de selección:</p> <p>Se incluirán todas las revistas y periódicos bajo los criterios siguientes:</p> <p>Los diarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país, o bien diarios regionales de reconocida importancia. • Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. <p>Las revistas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso al público en general: deben ser accesibles en puestos de periódicos de por lo menos 3 ciudades del país. • Característica: deben incluir una sección de Economía o deben ser de importancia en la formación de opinión pública. • Periodicidad: deben publicarse por lo menos cada 15 días (quincenales o semanarios)

XIV ANEXO V. ALGUNAS DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS EMPLEANDO LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Respuesta Ministerio de Finanzas Públicas



Respuesta a Solicitud de Acceso a la Información

Unidad de Información Pública

Ministerio de Finanzas Públicas

8a. Av. 20-65 Zona 1
Primer Nivel
Centro Cívico
Ciudad de Guatemala
Guatemala



Apreciable solicitante:

En atención a su solicitud de información y con fundamento en el artículo 42 de la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008 del Congreso de la República), esta Unidad de Información Pública, mediante la presente resolución, se permite hacer de su conocimiento la respuesta emitida por la Unidad Administrativa responsable de la información:

1. El 05 de Diciembre del año 2011 por medio de la solicitud de información identificada con el número 351-2011, requirió acceso a la siguiente información:

"¿Se hicieron públicos los techos presupuestarios establecidos durante la etapa de formulación?
¿Se hace pública la información del presupuesto durante su formulación?
¿Se asignó presupuesto con base en la evaluación de desempeño de los programas? ¿Se realizó al menos para alguno de los programas? ¿Qué evidencia hay?
¿El Ministerio hizo consultas formales al Legislativo durante la formulación del presupuesto, con el fin de discutir las proyecciones de ingresos?
¿El Ministerio hizo consultas formales al legislativo durante la formulación del presupuesto, con el fin de discutir las prioridades presupuestarias?
¿Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en la formulación del presupuesto? ¿Qué evidencia hay de que hayan sido empleados para este proyecto de presupuesto?
¿Qué proporción de los recursos asignados a las Municipalidades siguieron la fórmula del situado constitucional
¿Existen reglas públicas que normen la reasignación de recursos públicos al interior de los programas (o se observan altos niveles de discreción)?
¿Existen disposiciones que prohíban que el Poder Ejecutivo realice ajustes presupuestarios a los gastos sociales, en caso de que hubiera modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado por el legislativo?
¿Cuánto tiempo pasa antes que se publiquen los informes cuatrimestrales? (un mes, dos meses, etc.)
"

2. La Unidad de Información Pública del Ministerio de Finanzas Públicas, turnó la solicitud de acceso a la información materia de la presente resolución a la DIRECCION TECNICA DEL PRESUPUESTO, con el objeto de que en el ámbito de su competencia atendiera la misma.

3. Por tal motivo, la Unidad Administrativa señalada en el numeral anterior remitió la respuesta, bajo su más estricta responsabilidad, en el sentido de entregar la información solicitada, misma que en su parte sustantiva se reproduce fielmente:

"1. Los techos presupuestarios son informados a las instituciones públicas en la etapa de formulación para la elaboración de sus Anteproyectos de Presupuesto; por tal motivo, cada institución sabe con anticipación el monto preliminar a que asciende su presupuesto para el período siguiente.



2. Durante el proceso de formulación, la información analítica de los anteproyectos de presupuesto es reservada para las instituciones públicas y para el Ministerio de Finanzas Públicas. No obstante, los techos globales de gasto y la situación financiera proyectada son de dominio público.

3. Cada institución pública es responsable por la rectoría del área que le corresponde atender, según sus leyes constitutivas. Por tanto, la asignación de presupuesto para los programas institucionales corresponde realizarlo a cada ministerio. Asimismo, cada entidad debe evaluar el desempeño de los mismos.

4. Se enfatizó en la importancia de aprobar la Leyes que permitan mejorar la recaudación y evitar la evasión fiscal. No obstante, las proyecciones de ingresos son atribución del Organismo Ejecutivo.

5. Las prioridades presupuestarias son definidas en el programa de gobierno y plasmadas en los anteproyectos de presupuesto de cada institución. Se tiene constante comunicación con la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República con el fin de informar y asesorar sobre la estructura y financiamiento de los gastos públicos.

6. Según sea su naturaleza, las funciones que le son otorgadas a las instituciones se encuentran reflejadas en el Plan Operativo Anual de cada entidad y van orientadas a cubrir las necesidades de sus población objetivo. Entre las evidencias se podría mencionar el aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo, en el cual existe participación de diversas entidades gubernamentales, No gubernamentales y de la sociedad civil, para priorizar los proyectos de inversión de los departamentos.

7. En el Proyecto de Presupuesto se encuentra el monto estimado a distribuir a las municipalidades. Sin embargo, los recursos se distribuyen entre las municipalidades, conforme al cálculo matemático que para el efecto realiza la comisión específica, según lo contemplado en el artículo 37 del Decreto 22-2010, "Reformas al Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal".

8. Las reasignaciones de los recursos públicos se encuentran normadas en el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto y en el Manual de Modificaciones Presupuestarias para la Entidades de la Administración Central.

9. El presupuesto público se aprueba a nivel de institución y tipo de gasto, no por componentes o sectores. Sin embargo, en situaciones en las que es preciso efectuar un ajuste fiscal importante, la política de gobierno es defender los gastos sociales, principalmente los que se relacionan con los compromisos de los Acuerdos de Paz.

Es importante indicar que la ley establece que cuando el comportamiento de los ingresos corrientes muestra una tendencia significativamente inferior a las estimaciones contenidas en el presupuesto general de ingresos y egresos, el Ministerio de Finanzas Públicas puede realizar los ajustes pertinentes en el presupuesto.



*10. El informe cuatrimestral se envía al Congreso de la República en un plazo que no exceda los diez días después de finalizado el cuatrimestre, con lo cual se da cumplimiento a lo establecido el artículo 19 del Decreto Número 54-2010 y al artículo 183, literal w) de la Constitución Política de la República.**

Sin más por el momento aprovechamos para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,



Lic. Carlos Melgar Peña
Responsable
Unidad de Información Pública
Ministerio de Finanzas Públicas



* Ministerio de Finanzas Públicas • Unidad de Información Pública • 8 Ave. 20-45 Zona 1 • PRX: 2113-8000 • Ext: 12142 •

Respuesta Congreso de la República



Unidad de Información Pública
Congreso de la República de
Guatemala, C.A.
RESOLUCION No. 88-2011

Atendiendo a la solicitud presentada por Lisardo Bolaños Fletes, en formulario No.120-2011 de fecha 05 de diciembre del presente año, mediante el cual solicita la siguiente información: "1. Copia de las actas de sesiones en las cuales la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas del Congreso, realizó el dictamen del proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2012; 2. Cuestionario para la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas".

CONSIDERANDO

Que el artículo 16 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República establece que toda persona tiene derecho a tener acceso a la información pública, cuando lo solicite.

POR TANTO

En virtud de la competencia legal y con fundamento en lo establecido en los artículos: 30, de la Constitución Política de la República de Guatemala, 1, 4, 5, 6, 8, 15, 16 al 20, 38, 41, 42 y 45 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública.


Lidia Delmas Lelidán de López
COORDINADORA GENERAL
UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
GUATEMALA, C.A.



Unidad de Información Pública
Congreso de la República de
Guatemala, C.A.

RESUELVO

Primero: Hacer entrega al señor Bolaños de la información, proporcionada por la Comisión de Finanzas Públicas y Monedas de este Alto Organismo, mixta que consta de once folios.

Segundo: El interesado tendrá responsabilidad, penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso.

Tercero: NOTIFIQUESE.

Guatemala, 19 de diciembre de 2011


Cecilia Salazar Zúñiga
COORDINADORA GENERAL
UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
GUATEMALA, C.A.



*Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

Oficio 063-11-FOMP/rmd
16 de Diciembre de 2011

Licenciada

*Dolores Zeledón de López
Coordinadora General
Unidad de Acceso a la Información Pública
Congreso de la República
Ciudad de Guatemala*

Licenciada Zeledón:

Por medio de la presente me dirijo a usted, para remitirle copia del expediente de la documentación requerida en su oficio recibido el día 08 de diciembre del presente año, número UIP/185-2011/DZ/bjes., para dar trámite a la solicitud número 120-2011.

Sin otro particular me suscribo, atentamente.

*Diputado Félix (Freddy) Montaña Pedro
Presidente.*



Respuestas

1. ¿El congreso discute el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos considerando indicadores de desempeño de los programas de Gobierno?

Como es de conocimiento público, el ejecutivo es quien formula el presupuesto y lo traslada al Legislativo, y efectivamente los distintos indicadores incorporados en el proyecto son fundamentales en el proceso de discusión de la iniciativa. Es oportuno indicar, que siempre se han observado incorporaciones importantes, que en el mediano plazo permitirá que el presupuesto público en Guatemala sea un presupuesto por Resultados.

2. ¿Se pueden conocer los criterios usados por la Comisión de Finanzas?

La discusión y aprobación del presupuesto 2012, reflejó varias particularidades, formulado por un gobierno que finaliza su gestión y lo ejecutará un gobierno que inicia su periodo, cuyo propósito se reflejó en garantizar programas que han tenido éxito en su implementación, así como la incorporación de distintos programas solicitados por el nuevo gobierno. En tal virtud, la comisión estuvo abierta para la discusión conjunta en distintos momentos y actores, de tal manera que permitió que dicha readecuación estuviera ajustada a la realidad y que técnica y financieramente fuera sostenible.

3. Existen mecanismos para incorporar la opinión de la población durante la discusión del presupuesto?

Los procesos de discusión siempre han sido públicos, para este periodo se desarrollo un mecanismo de audiencias públicas, momento propicio en el que se contó con la participación de diversos sectores y actores. Sin embargo, la mayoría que asistió era para solicitar la incorporación de sus peticiones en el presupuesto, entre estas las ONG y otras.

4. ¿Qué evidencia hay de que hayan sido empleados para este proyecto de presupuesto?

Mejoras en las asignaciones para el sector justicia; en las asignaciones para seguridad, en desarrollo económico y rural, entre otras.

5. ¿Los Ministerios del Ejecutivo responden (ya sea públicamente o al legislativo) a aquellos hallazgos de la Contraloría General de Cuentas y/o del Congreso que exijan acciones legales?

La ley establece los procedimientos específicos. La Contraloría desarrolla su función de fiscalización de igual manera el Legislativo su función de control y fiscalización, en ambos casos si se establecen irregularidades, y de acuerdo a los casos, de oficio se debe de hacer inmediatamente ante los órganos competentes.

6. ¿Existen sanciones para los funcionarios del gobierno que nieguen o escondan información pública?

La Constitución Política de la Republica de Guatemala y la ley ordinaria vigente garantizan que la información sea pública. Hoy la tecnología facilita consultar información pública inclusive en tiempo real; para el caso de la comisión se puede ubicar en la siguiente: <http://www.cfinanzas-congresogt.info/>

2/13



*Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

ACTA NÚMERO 18-2011

PRIMERA PARTE

En la Ciudad de Guatemala, siendo las ocho horas del día martes quince de noviembre del año dos mil once, reunidos en la *sala de sesiones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda*, para celebrar sesión con los Honorables representantes miembros de ésta sala de trabajo: Felix Ovidio Monzón Pedroza, Mario Santiago Linares García, Christian Jacques Boussinot Nuila, Gabriel Heredia Castro, José Domingo Trejo de la Roca, César Augusto Del Águila López, Fredy Viana Ruano, Roderico Alfredo Martínez Escobedo, José Alejandro Arévalo Alburez, Luis Fernando Pérez Martínez, y Juan Manuel Giordano Estrada; con excusa: Oswaldo Iván Arévalo Barrios; y sin excusa: Luis Francisco Barquín Aldecoa, Ingrid Roxana Baldetti Elías, Salvador Francisco Baldizón Méndez, Roberto Ricardo Villate Villatoro, Leonardo Camey Curup, Lilian Elizabeth Donis, Edgar Leonel Castañeda Oliva, Jorge Enrique Gordillo Cortez, y Héctor Alfredo Nuila Ericastilla; para dejar constancia de lo siguiente: **PRIMERO:** El Presidente de la Comisión, Licenciado Felix Ovidio Monzón Pedroza, luego de verificar el quórum dio la bienvenida a los diputados miembros de la Comisión, declarando abierta la sesión e iniciando con la lectura de la agenda, misma que fue aprobada por unanimidad. **SEGUNDO:** El Presidente de la Comisión sometió a consideración de los diputados miembros de la sala legislativa, la lectura del acta de la sesión anterior para su respectiva firma. **TERCERO:** Para continuar, indicó que el punto principal de agenda es, analizar el proyecto de *dictamen favorable* a la iniciativa de ley que aprueba la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para el Ejercicio Fiscal Dos mil doce, del cual informó que fue recibida la Propuesta de Modificaciones al Proyecto de Presupuesto por parte de la Bancada del Partido Patriota, así como, diversas propuestas de artículos nuevos y modificaciones a las normas presupuestarias enviadas por la Bancada UNE, y la Comisión de la Mujer, entre otros (de los cuales se facilitaron copias); por lo que,

Acta No 18-2011
Unidad Técnica Legislativa

13/11/11
[Firma]



*Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

TERCERA PARTE

En la Ciudad de Guatemala, siendo las ocho horas con treinta minutos del día lunes veintiuno de noviembre del año dos mil once, reunidos en la *sala de sesiones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda*, para celebrar sesión con los Honorables representantes miembros de ésta sala de trabajo: Felix Ovidio Monzón Pedroza, Mario Santiago Linares García, Luis Francisco Barquín Aldecoa, Christian Jacques Boussinot Nuila, Gabriel Heredia Castro, José Domingo Trejo de la Roca, Fredy Viana Ruano, Oswaldo Iván Arévalo Barrios, Roderico Alfredo Martínez Escobedo, José Alejandro Arévalo Alburez, Jorge Enrique Gordillo Cortez, Juan Manuel Giordano Estrada, y Héctor Alfredo Nuila Ericastilla; y sin excusa: César Augusto Del Águila López, Ingrid Roxana Baldetti Elías, Salvador Francisco Baldizón Méndez, Roberto Ricardo Villate Villatoro, Leonardo Camey Curup, Lilian Elizabeth Donis, Edgar Leonel Castañeda Oliva, y Luis Fernando Pérez Martínez; para dejar constancia de lo siguiente: **PRIMERO:** El Presidente de la Comisión, Licenciado Felix Ovidio Monzón Pedroza, dio la bienvenida a los diputados miembros de la Comisión, e informó que continúa la sesión permanente para discutir el tema de la iniciativa de ley que aprueba la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos mil doce, por lo que se continúa con la sesión. **SEGUNDO:** El Presidente de la Comisión informó que después actualizar, integrar y adicionar la información y requerimientos presentados y aprobados por unanimidad, se cuenta con el dictamen favorable a la iniciativa de ley que aprueba la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos mil doce; y lo somete a consideración de los Honorables Diputados para su respectiva suscripción, e iniciando con ello la firma del documento. Durante el espacio concedido para la firma del dictamen, se recibieron oficios que fundamentan el voto razonado de los Honorables Diputados: José Alejandro Arévalo, Gabriel Heredia Castro y José Domingo Trejo de la Roca. **TERCERO:** Por mayoría de los integrantes de la Comisión, se acuerda levantar la

Acta No 18-2011
Unidad Técnica Legislativa



*Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

sesión permanente. CUARTO: No habiendo más que hacer constar se da por terminada la presente, en el mismo lugar y fecha, dos horas después de iniciada la misma, quienes enterados de su contenido y validez legal, la ratifican, aceptan y firman.

FELIX OVIDIO MONZON PEDROZA
PRESIDENTE

MARIO SANTIAGO LINARES GARCIA
VICEPRESIDENTE

LUIS FRANCISCO MARQUIN ALDECOA
SECRETARIO

CHRISTIN JACQUELINE VOSSINOT NUILA

JOSE DOMINGO TREJO DE LA ROCA

GABRIEL HEREDIA CASTRO

FREDY VIANA RUANO

Acta No 16-2011
Unidad Técnica Legislativa



Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C.A.

TERCERA PARTE

En la Ciudad de Guatemala, siendo las ocho horas con treinta minutos del día lunes veintiuno de noviembre del año dos mil once, reunidos en la *sala de sesiones de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda*, para celebrar sesión con los Honorables representantes miembros de esta sala de trabajo: Felix Ovidio Monzón Pedroza, Mario Santiago Linares García, Luis Francisco Barquín Aldecoa, Christian Jacques Bousinot Nuila, Gabriel Heredia Castro, José Domingo Trejo de la Roca, Fredy Viana Ruano, Oswaldo Iván Arévalo Barrios, Roderico Alfredo Martínez Escobedo, José Alejandro Arévalo Alburez, Jorge Enrique Gordillo Cortez, Juan Manuel Giordano Estrada, y Héctor Alfredo Nuila Ericastilla; y sin excusa: César Augusto Del Águila López, Ingrid Roxana Baldetti Elias, Salvador Francisco Baldizón Méndez, Roberto Ricardo Villate Villatoro, Leonardo Camey Curup, Lilian Elizabeth Donis, Edgar Leonel Castañeda Oliva, y Luis Fernando Pérez Martínez; para dejar constancia de lo siguiente: **PRIMERO:** El Presidente de la Comisión, Licenciado Felix Ovidio Monzón Pedroza, dio la bienvenida a los diputados miembros de la Comisión, e informó que continúa la sesión permanente para discutir el tema de la iniciativa de ley que aprueba la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos mil doce, por lo que se continua con la sesión. **SEGUNDO:** El Presidente de la Comisión informó que después actualizar, integrar y adicionar la información y requerimientos presentados y aprobados por unanimidad, se cuenta con el dictamen favorable a la iniciativa de ley que aprueba la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos mil doce; y lo somete a consideración de los Honorables Diputados para su respectiva suscripción, e iniciando con ello la firma del documento. Durante el espacio concedido para la firma del dictamen, se recibieron oficios que fundamentan el voto razonado de los Honorables Diputados: José Alejandro Arévalo, Gabriel Heredia Castro y José Domingo Trejo de la Roca. **TERCERO:** Por mayoría de los integrantes de la Comisión, se acuerda levantar la

Acta No 18-2011
Unidad Técnica Legislativa



*Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.*

sesión permanente. CUARTO: No habiendo más que hacer constar se da por terminada la presente, en el mismo lugar y fecha, dos horas después de iniciada la misma, quienes enterados de su contenido y validez legal, la ratifican, aceptan y firman.


FELIX OVIDIO MONZÓN PEDROZA
PRESIDENTE

MARIO SANTIAGO LINARES GARCIA
VICEPRESIDENTE


LUIS FRANCISCO MARÍN ALDECOA
SECRETARIO


CHRISTIN JACQUET FOUSSINOT NUILA


JOSÉ DOMÍNGUEZ TREJO DE LA ROCA


GABRIEL HEREDIA CASTRO

FREDY VIANA RUANO

10x0
Acta No 18-2011
Unidad Técnica Legislativa



Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, E. G. A.

OSWALDO IVAN AREVALO BARRIOS

RODERICO ALFREDO MARTINEZ ESCOBEDO

JOSE ALEJANDRO AREVALO ALBUREZ

JORGE ENRIQUE GORDILLO CORTEZ

JUAN MANUEL GORDIANO ESTRADA

HECTOR ALFREDO NULA ERICASTILLA

Acta No 18-2011
Unidad Técnica Legislativa

Respuestas Contraloría General de Cuentas de la Nación



UIP-R-187-P-2011

Número de solicitud 170-2011

Clas: 102554-C-I-S-11-2011

—**TRALORÍA GENERAL DE CUENTAS, UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA:**
Guatemala, quince de diciembre de dos mil once.

ASUNTO: LISARDO BOLAÑOS FLETES, SOLICITA SE LE DÉ RESPUESTA A ¿APROXIMADAMENTE QUÉ PORCENTAJE DEL GASTO ES AUDITADO EN CADA EJERCICIO FISCAL? ¿LOS MINISTROS DEL EJECUTIVO RESPONDEN (YA SEA PÚBLICAMENTE O AL LEGISLATIVO) A AQUELLOS HALLAZGOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE CUENTAS Y/O DEL CONGRESO QUE EXIJAN ACCIONES LEGALES? ¿EXISTE MECANISMOS QUE PERMITEN QUE PERMITEN INCORPORAR LA OPINIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS AUDITORIAS POR EL CONTRALOR EXTERNO?, QUÉ TIPO DE ACTIVIDADES SE REALIZARON EN EL 2011 AL RESPECTO?, ¿EXISTE SANCIONES PARA LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO QUE NIEGEN O ESCONDAN INFORMACIÓN PÚBLICA?

Con sus antecedentes se tiene a la vista para resolver la solicitud que se identifica en el acápite; y

CONSIDERANDO: Analizada las solicitudes de Información y cumpliendo con los requisitos que establece la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto cincuenta y siete guión dos mil ocho (57-2008). Se admite para su trámite las solicitudes número ciento setenta guión dos mil once (170-2011), Clas: 102554-C-I-S-11-2011

POR TANTO: Con fundamento en el artículo cuarenta y tres (43) Prórroga del tiempo de respuesta de la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto cincuenta y siete guión dos mil ocho (57-2008); esta Unidad **RESUELVE:**

AMPLIACIÓN de diez días (10) para dar respuesta a la información solicitada. Hasta el momento no se tiene generada la totalidad de la información. Consta de un (01) folio. **HÁGASE SABER.**


Trinidad Velásquez González
Encargado a.i.
Unidad de Información Pública



1/1

---TRALORÍA GENERAL DE CUENTAS, UNIDAD DE INFORMACIÓN PÚBLICA:
Guatemala, veintinueve de diciembre de dos mil once.

ASUNTO: LIZARDO A. BOLAÑOS FLETES, SOLICITA SE LE INFORME 1 ¿APROXIMADAMENTE QUÉ PORCENTAJE DEL GASTO ES AUDITADO EN CADA EJERCICIO FISCAL?, 2 ¿LOS MINISTERIOS DEL EJECUTIVO RESPONDE (YA SEA PÚBLICAMENTE O AL LEGISLATIVO) A AQUELLOS HALLAZGOS DE LA CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS Y/O DEL CONGRESO QUE EXIJAN ACCIONES LEGALES?, 3 ¿EXISTEN MECANISMOS QUE PERMITEN INCORPORAR LA OPINIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS AUDITORIAS POR EL CONTRALOR EXTERNO? QUÉ TIPO DE ACTIVIDADES SE REALIZARON EN EL AÑO 2011 AL RESPECTO? Y 4 ¿EXISTEN SANCIONES PARA LOS FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO QUE NIEGEN O ESCONDAN INFORMACIÓN PÚBLICA?

Con sus antecedentes se tiene a la vista para resolver la solicitud que se identifica en el acápite; y

CONSIDERANDO: Analizada la solicitud de Información y cumpliendo con los requisitos que establece la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto cincuenta y siete guión dos mil ocho (57-2008). Se admite para su trámite la solicitud número ciento setenta y cinco guión dos mil once (170 y 175-2011) y Clas: 102554 y 102781-C-I-S-11-2011.

POR TANTO: Con fundamento en los artículos cuarenta y dos (42) numerales uno (1); y, quince (15) que establece: **Uso y difusión de la información. Los interesados tendrán responsabilidad, penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso, de conformidad con esta ley y demás leyes aplicables,** de la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto 57-2008; esta Unidad **RESUELVE:**

Informar al solicitante en relación a la pregunta 1. Al respecto se le informa que no es posible atender el requerimiento, debido a que no se proporciona datos específicos, sin embargo para establecer los mismos de un año fiscal, los Auditores Gubernamentales deben dar cumplimiento a las Normas de Auditorías del Sector Gubernamental aprobados mediante Acuerdo A-57-2006 las cuales indican: 2. NORMAS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA AUTORÍA DEL SECTOR GUBERNAMENTAL, 2.2. inciso c. Elaboración del Memorando de Planificación, "Este documento es el resultado del trabajo efectuado durante la familiarización y evaluación preliminar del control interno, para poder establecer el dato solicitado. El memorando de planificación resume los criterios a ser utilizados por el auditor del sector gubernamental y sirve de base para definir los objetivos generales y específicos, naturaleza y alcance del trabajo y la estimación de recursos y tiempo necesario que se refleja en un cronograma de actividades basado en las posibles áreas críticas detectadas, para las cuales se definirán las muestras para los análisis respectivos". Por lo que el porcentaje del gasto auditado lo determina el criterio que el Auditor utiliza mediante la muestra seleccionada y este se refleja en el informe final





de auditoría. 2. Con relación a esta pregunta, la Contraloría General de Cuentas en cumplimiento a lo que establece el artículo 241 de la Constitución Política de la República hace entrega Informe de Auditoría a la Ejecución Presupuestaria al Congreso de la República, que constituye el trabajo de fiscalización a las Instituciones de Gobierno. 3. En cuanto al este cuestionamiento se informa que las auditorías practicadas por este ente fiscalizador son realizadas con independencia y objetividad tal como lo preceptúa el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas: "Independencia: los auditores gubernamentales tienen independencia en el ejercicio de sus funciones respecto de los organismos y entidades auditados..."; Independientemente de la función que realiza la población, a través, de la auditoría social, la Contraloría General de Cuentas tiene a disposición de la sociedad, el Centro de Gestión de Denuncias Ciudadanas, por medio de la cual se atienden los requerimientos por medio de emisión de nombramientos de auditorías. 4. Y con relación a esta pregunta se informa que si existen y están regulados en el Título Quinto Capítulo Único de la Ley de Acceso a la Información Pública Decreto 57-2008, donde se establece las Responsabilidades y Sanciones al respecto. Consiste de un folio (1) numerado y sellado. **HÁGASE SABER.**


Trinidad Valderrama Gómez
 Encargado a.i.
 Unidad de Información Pública



2/2

ANEXO VI. PROPUESTA PARA LA GESTIÓN POR RESULTADOS: SISTEMA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y MEJORA (M&E+M)

Esta propuesta proviene de un análisis, en proceso, realizado por CIEN para mejorar los programas de asistencia social.

A continuación se presenta una propuesta de creación del Sistema de Monitoreo, Evaluación y Mejora (M&E+M) de la gestión del Organismo Ejecutivo. Esta propuesta busca responder a los siguientes objetivos:

1. Incrementar la rendición de cuentas y transparencia, así como incrementar la legitimidad de la gestión del Organismo Ejecutivo.
2. Institucionalizar las funciones de monitoreo y evaluación en la gestión del Organismo Ejecutivo, para mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca.
3. Avanzar en la construcción de un modelo de gestión por resultados.

Organización del sistema de Monitoreo, Evaluación y Mejora (M&E+M)

Crear el sistema de M&E+M de la gestión pública asegurándose de clarificar los roles de los actores del sistema

Clarificar los roles para los actores del sistema de M&E+M es importante para Guatemala, pues como señaló Guzmán (2006), “la distribución de funciones o roles entre SEGEPLAN y Ministerio de Finanzas no es lo suficientemente clara”. Adicionalmente, Guzmán (2006) señala la necesidad de desarrollar “competencias técnicas en SEGEPLAN, DTP y Ministerios, recurriendo a alternativas de entrenamiento adecuadas a las necesidades de cada fase de desarrollo y características de la entidad”. Esto abre la puerta a que se haga explícito el esfuerzo de mejora, generando responsables específicos para el efecto.

En todo caso, se propone el involucramiento de las siguientes entidades:

- La SEGEPLAN estaría a cargo del monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos (normar, capacitar, controlar, informar y rendir cuentas) y de formular una política de monitoreo y evaluación. Concretamente la política debe definir un marco conceptual mínimo y común sobre monitoreo y evaluación. Particularmente sobre qué se entenderá por monitoreo y evaluación, y cómo esas funciones deben realizarse como parte del ciclo de formulación y evaluación de políticas y programas.
- El MINFIN estaría a cargo de liderar la implementación del presupuesto por resultados alimentándose de la información que produce el sistema de M&E.

- El INAP estaría encargado de promover la mejora de los programas vía el desarrollo de las competencias técnicas del recurso humano. Dicha función cabe muy bien dentro del mandato de su Ley, el Decreto 25-80, el cual establece que el INAP “es el órgano técnico de la Administración Pública, responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el fin de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas para que estas sean eficientes y eficaces en los aspectos que le son propios y en la producción de bienes y prestaciones de servicios destinados al Sector Público y a la sociedad en general”.
- El INE estaría encargado de establecer los lineamientos y estándares que permiten oficializar la información, lo cual permite establecer las líneas base de las principales variables socio-económicas y ambientales que se desean modificar, así como la actualización de dichas variables, lo cual permite tener acceso a información sobre las consecuencias (outcomes) y las metas (goals) o impactos (impacts). Asimismo, al estar encargado de actividades estadísticas relevantes, como el censo y encuestas (ENCOVI, ENEI, ENIGFAM, entre otras), proporciona directamente dicha información.

Estructura del sistema de M&E+M

Entidad	Funciones generales
Ministerio de Finanzas Públicas - MINFIN	Normar, capacitar, controlar, informar y rendir cuentas en presupuesto por resultados.
Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN	Normar, capacitar, controlar, informar y rendir cuentas en materia de monitoreo y evaluación de los programas.
Instituto Nacional de Administración Pública - INAP	Normar, capacitar, controlar, informar y rendir cuentas en materia de la capacitación del recurso humano para implementar las mejoras necesarias a los programas evaluados
Instituto Nacional de Estadística - INE	Establece los lineamientos y estándares que permiten oficializar la información, lo cual permite establecer las líneas base y la actualización de las variables socio-económicas y ambientales que se consideran relevantes.
Comité de Monitoreo, Evaluación y Mejora (COM&E+M)	Instancia de coordinación de SEGEPLAN, MINFIN, INAP e INE para que los procesos de monitoreo y evaluación sean complementarios. Asistirá un representante de la Presidencia al Comité, el cual contará con voz y voto. El Comité estará a cargo de SEGEPLAN. Decide los estándares técnicos y determina la metodología de evaluación para las evaluaciones individuales.
Consejo de Notables para la Evaluación de los Programas Sociales (CONEPS)	Ofrecer opiniones y recomendaciones, al COM&E+M, con relación a la calidad de los procesos de monitoreo y evaluación.
Instituciones centralizadas, descentralizadas y autónomas del sector público no financiero	Entidades sujetas a: monitoreo, evaluación y mejora de la gestión y de los resultados. Cada una de estas instituciones deberá contar con una Unidad de Monitoreo, Evaluación y Mejora.

Fuente: elaboración propia.

Crear un Comité de Monitoreo, Evaluación y Mejoras (COM&E+M) para generar acuerdos sobre las características técnicas del sistema

Mediante el Comité de Monitoreo, Evaluación y Mejoras (COM&E+M) se busca que SEGEPLAN, MINFIN, INE y el INAP lleguen a acuerdos sobre las características del monitoreo, evaluación y mejora para que las mismas generen aportes valiosos para mejorar el funcionamiento de las entidades vinculadas a los programas. También elaborarán la propuesta de la Política de Monitoreo y Evaluación de la gestión pública.

Asimismo, establecerán las características generales que serán necesarias tomar en cuenta al momento que el INAP diseñará las capacitaciones que permitan: a) mejorar la calidad de las evaluaciones ofrecidas por oferentes externos; b) mejorar la capacidades del recurso humano del sector público para implementar el sistema de M&E+M; y, c) mejorar la capacidades del recurso humano del sector público para implementar las recomendaciones provenientes de las evaluaciones.

Establecer un Consejo de Notables para generar confianza en la población

Para generar credibilidad en el sistema de M&E de la gestión pública, se propone el establecimiento del Consejo de Notables para la Evaluación de los Programas Sociales (CONEPS). El mismo estará apoyado técnica y administrativamente por el MINFIN.

El objetivo del CONEPS es ofrecer opiniones y recomendaciones sobre el proceso seguido para las evaluaciones de los programas sociales. Los miembros del CONEPS tendrán acceso a la información generada y podrán convocar a reuniones para que se les informe de los avances de las evaluaciones, teniendo acceso a la información que sirve de insumo para las evaluaciones. Las opiniones y recomendaciones generadas por el CONEPS serán de acceso público.

Se propone que los miembros del Consejo de Notables no sean representantes sectoriales, sino que estén a título personal. Se propone que el Presidente de la República los elija por un período de seis años. Se propone que el MINFIN haga una convocatoria por los medios de comunicación para que apliquen los ciudadanos que llenen, al menos, los siguientes requisitos apliquen:

- Tener más de 30 años.
- Tener grado académico de maestría.
- Tener al menos cinco años de experiencia profesional en evaluación de políticas sociales.

El reglamento establecerá los mecanismos adecuados para evitar los conflictos de interés que puedan surgir entre los miembros del Consejo y las evaluaciones que estén siendo analizadas por ellos.

Crear Unidades de Monitoreo, Evaluación y Mejora

Las entidades del sector público, conforme la gradualidad establecida en la Política de Monitoreo, Evaluación y Mejora de la gestión pública, estarán en la obligación de establecer Unidades de Monitoreo y Evaluación y Mejora. Las mismas estarán a cargo de impulsar dentro de la entidad los procesos de monitoreo, evaluación y mejora. Para ello, tendrán la potestad de convocar a reuniones con otras unidades y direcciones dentro de las entidades (ej.: DIPLAN y UDAF), para así coordinar dichos procesos. Además, estarán a cargo de coordinar los procesos de capacitación, relativas al tema, dentro de la entidad.

Se propone que su implementación sea por fases, para no sobrecargar el sistema.

Operativización del sistema

Establecer la Política de Monitoreo, Evaluación y Mejora

La normativa debe incluir que la Política de Monitoreo y Evaluación de la gestión pública será elaborada por el Comité de Monitoreo, Evaluación y Mejora (COM&E+M), para lo cual, la hará pasar por un proceso de discusión con los distintos sectores de la población, así como entidades del sector público. Dicha política será aprobada por el Presidente en Consejo de Ministros. La política clarificará los pasos a seguir en el corto y mediano plazo y busca generar claridad en lo prioritario que es el tema para el Presidente. Además, determinará la gradualidad de la implementación del sistema de monitoreo y evaluación. Determinará las entidades y programas a monitorear, evaluar y mejorar por los próximos cuatro años. Asimismo, determinará las características generales de los mecanismos de Monitoreo, Evaluación y Mejora.

Establecer una serie de instrumentos relevantes para el sistema de M&E+M

Una sugerencia que realiza Guzmán (2006) para impulsar el Presupuesto con Énfasis en Resultados en Guatemala que podría servir muy bien para el impulso del sistema de M&E+M es incorporar los siguientes instrumentos:

- a) Indicadores y otros instrumentos de medición del desempeño (metas de producción relevante)
- b) Convenios Marco de Cooperación Interinstitucional
- c) Evaluaciones de programas
- d) Balances de gestión
- e) Revisión ex - ante de programas prioritarios
- f) Incentivos institucionales

Se propone que a nivel de la Política, se establezcan las responsabilidades que tendrán SEGEPLAN, MINFIN, INAP e INE con cada uno de los instrumentos a disposición del sistema (planeación estratégica, planeación operativa, indicadores de gestión, balances de gestión, incentivos institucionales, etc.), siguiendo así la recomendación de Guzmán (2006).

Establecer un mecanismo de incentivos para la mejora de la gestión pública

Para que las entidades del sector público tengan incentivos de implementar el sistema, se propone la creación de un fondo para incentivar monetariamente a los administradores públicos, y a sus equipos, basados en el cumplimiento de ciertos objetivos provenientes del sistema de M&E+M. Será función del COM&E+M determinar, a partir de los monitoreos y evaluaciones realizados, los ganadores y los mecanismos de pago de los incentivos.

Subcontratar la realización de estudios

Se establecerá que la SEGEPLAN contará con recursos para subcontratar estudios de monitoreo y evaluación. Los mismos serán contratados mediante la celebración de un concurso público, en el cual consultores o entidades fuera del sector público presentarán sus propuestas. Cabe señalar que en el proceso de planificación e implementación de los estudios, representantes del ente a evaluar deberán participar en el proceso, para así incrementar la apropiación de los resultados de las evaluaciones.

Establecer un ámbito amplio para el M&E: todo el Organismo Ejecutivo

En este sentido, en lugar de recomendar que el sistema de M&E se enfoque sólo en programas relevantes como MIFAPRO o en un grupo pequeño de programas, como aquellos manejados por la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, se recomienda que el sistema tenga a su cargo la evaluación de todo el Gobierno, todas sus entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas. En ese sentido, todas las entidades del Organismo Ejecutivo estarán en obligación de cumplir con aquello mandado por el sistema de monitoreo y evaluación de la gestión pública.

No sobrecargar el sistema: iniciar el crecimiento con las políticas sociales, especialmente las de asistencia social

Para evitar sobrecargar el sistema de M&E+M se propone que el mismo entre en funcionamiento de forma gradual para evitar “sobre-cargar” el sistema. La gradualidad estará determinada por la Política de Monitoreo, Evaluación y Mejora de la gestión pública. Sin embargo, la reforma legal deberá clarificar que se iniciará con las políticas sociales, especialmente, los programas de asistencia social señalados en el capítulo anterior.

Integrar el sistema de M&E+M al SIAF

Para facilitar el monitoreo, la evaluación y la mejora de la gestión e impacto, es necesario vincularlo con la planificación y el presupuesto y, por lo mismo, con un sistema informático que permita realizar dicha vinculación, además de transparentar la información de los logros o retrocesos alcanzados.

En la experiencia guatemalteca el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) ha resultado ser una herramienta mucho más resiliente que otros sistemas de control financiero promovidos por el Gobierno, como el Sistema de Información Gubernamental (SIGOB), en desuso al pasar de la administración Berger a la administración Colom; y, que el Sistema Electrónico de Licitaciones y Adquisiciones de Guatemala (GUATECOMPRAS), el cual no está vinculado con SIAF y, por lo mismo, es fácil para las entidades darle la vuelta. Esto lleva a considerar que el sistema de M&E+M debiese vincularse a la estructura existente del SIAF, en lugar de generar sistemas informáticos alternativos aislados.

La norma legal a promover debe establecer que el sistema de M&E+M estará integrado al SIAF y con cualquier otro sistema informático pertinente desarrollados por las entidades del Organismo Ejecutivo para planificar y monitorear.

Vincular los procesos de monitoreo de programas sociales con el número de registro de los beneficiarios

Para facilitar los procesos de monitoreo y evaluación, así como la transparencia del sistema y, por último, mejorar la efectividad y eficiencia del sistema, se considera importante que el monitoreo de los programas sociales estén vinculados con el número de registro de los beneficiarios. De esta manera, se podrá tener un mejor control de las intervenciones, la potencial duplicidad de las mismas y, asimismo, de su efectividad.