



¡Marcando el rumbo!

**La reforma institucional: más que una reforma
legal, el fortalecimiento del Estado de
Guatemala**

**Proyecto de Lineamientos de Política Económica, Social y
de Seguridad 2011-2021,
Fase VI**

Guatemala, agosto de 2013

Documento preparado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Su contenido (información, metodología, procesos y procedimientos) está sujeto a los respectivos derechos de autor. Cualquier reproducción del mismo, sea total o parcial, y sin importar el medio que se utilice para ello, requiere citar la fuente. Este documento fue elaborado por Maria Isabel Bonilla.



¡Marcando el rumbo!

CONTENIDO

Introducción	2
Modernización del Estado: más que una moda, una necesidad	3
La necesaria reforma de los macrosistemas	4
<i>Sin carrera ni política clara: obstáculos para la modernización</i>	6
<i>El Estado tiene complicaciones para comprar o contratar</i>	10
<i>Múltiples necesidades y escasos recursos</i>	12
<i>De la fiscalización en el uso de los recursos.....</i>	14
<i>Cambio en el rol del Estado y de los ciudadanos</i>	15
Conclusiones.....	16
ANEXO	20

Introducción

El Estado de Guatemala, entendido como el conjunto de sus instituciones formales –leyes y demás normas que rigen su funcionamiento-, sumado a los elementos de territorio y población, está organizado jurídica y políticamente desde la Constitución Política de la República (1985). Se organiza para proteger a la persona y a la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común; debiendo garantizarle a los habitantes de la República, “la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”.¹

De conformidad con la norma constitucional, la administración de dicho Estado descansa en pilares que sustentan un Estado de Derecho, y que son:²

- a) Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades.
- b) El sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.
- c) La soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Es decir, el poder proviene del pueblo.
- d) El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República.
- e) Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley, y jamás superiores a ella.

El principal objetivo de todo Gobierno deber ser generar, sobre la base de los principios indicados, la institucionalidad necesaria que facilite la convivencia social y las condiciones necesarias para el desarrollo individual y colectivo. Sin embargo, este objetivo todavía es un desafío debido, entre otros, a la propia institucionalidad y a los órganos de poder del Estado, concebidos y estructurados por normas (instituciones formales) pero que responden a inercias, actitudes, cultura organizacional (instituciones informales), incompatibles en muchos casos con las normas vigentes, y que provocan un desfase entre lo que debiera hacer y lo que realmente hace.

Al final, lo que debiera aspirarse es a contar con un Estado con un marco institucional que le permita responder a las necesidades de la sociedad guatemalteca a lo largo del tiempo, independientemente de las circunstancias específicas de un momento determinado. Dicho de otra forma, se requiere de un marco estable, pero que le permita al Estado responder adecuadamente a las circunstancias cambiantes de su entorno, para maximizar el bienestar de sus habitantes, y que a su vez provea de certeza jurídica a los ciudadanos para la mejor toma de decisiones.

¹ Ver introducción a la Constitución Política, así como los artículos 1 y 2 de la misma.

² Ver artículos 140, 141, 152, 153, 154 de la Constitución Política de la República.

Modernización del Estado: más que una moda, una necesidad

Los poderes del Estado (organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial) influyen en el desempeño económico, social y político de un país, debido a su decisiva influencia sobre el cambio institucional, mediante su capacidad de crear, modificar o derogar las reglas formales y hacerlas valer, y por su intervención en la provisión de bienes públicos.

El lento desempeño de la economía guatemalteca, los pocos avances en los desafíos sociales, los retrocesos en materia de seguridad, el aumento en la percepción de la corrupción y falta de transparencia tienen sus orígenes, entre otros, en las características institucionales básicas que definen al Estado guatemalteco y que han imposibilitado la constitución de acuerdos de mediano y largo plazo que permitan la implementación de políticas públicas efectivas y eficaces. Como consecuencia de la falta de acuerdos que trasciendan un corto período de tiempo o un gobierno surge la inestabilidad institucional y esto, a su vez, la debilita, generándose un círculo vicioso. Es por ello que resulta un imperativo la reforma integral del Estado para reencausar las políticas económicas, sociales y de seguridad por la senda del desarrollo, la estabilidad, la seguridad jurídica.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de plantear con seriedad la modernización del Estado que implica, fundamentalmente, cambiar su función, lo que hace y la forma de hacerlo: es el proceso mediante el cual se transforma un estado burocrático en un estado moderno, lo que significa transformar un Estado centralizado, benefactor y paternalista, que no cree en el individuo y en su capacidad para tomar decisiones, en un Estado subsidiario, que apoya al individuo, garantiza la libertad individual, protege el derecho de propiedad y promueve el ejercicio de los derechos ciudadanos. Es, pues, pasar de un Estado legalista a un Estado de derecho.

El objeto principal de la modernización es coadyuvar a mejorar el nivel de vida de los habitantes. Este proceso debe incluir la institucionalidad necesaria para que el Estado no se vuelva a desactualizar y tenga la capacidad para adaptarse continuamente a las necesidades de una sociedad que constantemente evoluciona.

La necesaria reforma de los macrosistemas

El proceso de modernización implica un cambio institucional que se logra, entre otras formas, redefiniendo el rol del Estado en la sociedad. Además de la implementación de los procesos de desconcentración y de descentralización, el nuevo rol del Estado se define en el cambio a las instituciones formales (normas o leyes).

Este es el desafío que lanzó el Organismo Ejecutivo en el año 2012 al promover las reformas para obtener una mejora en los ingresos del Estado, y a su vez una reforma para lograr una mejora en la transparencia en el actuar de la administración pública y mejorar la calidad del

gasto público. Así, elaboró dos iniciativas para reformar una serie de leyes vigentes en el país, pero que requieren de actualización, de coordinación y de cambio en el paradigma de la administración pública. La primera iniciativa cuenta con tres dictámenes y a la fecha continúa siendo objeto de discusión en las comisiones de Probidad y de Legislación y Puntos Constitucionales. La segunda carece de dictamen.

- a) Ley de Fortalecimiento de la Institucionalidad para la Transparencia y la Calidad del Gasto Público (registro número 4461), con la cual se pretende conseguir una eficiente administración pública, evitando la discrecionalidad, generando legitimidad en el Gobierno y credibilidad en la gestión pública. Incluye reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto 101-97 del Congreso de la República; a la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto 31-2002 del Congreso de la República; a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Decreto 1-98 del Congreso de la República; una ley nueva denominada Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en sustitución de la actual Ley del Instituto Nacional de Estadística, Decreto-Ley 3-85.
- b) Ley de Fortalecimiento de la Transparencia y de la Calidad del Gasto Público (registro número 4462), la cual busca conseguir una eficiente administración pública. Incluye reformas a cuatro leyes: a la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República; a la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002 del Congreso de la República y sus Reformas; a la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República; y a la Ley de Servicio Civil, Decreto 1748 del Congreso de la República y sus Reformas. También incluye tres leyes nuevas: a) Ley de Enriquecimiento Ilícito, b) Ley de Fideicomisos Públicos, y c) Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública, en sustitución a la actual SEGEPLAN.

Las reformas a la ley vigente y las propuestas de nuevas normas pretenden mejorar el clima de transparencia en la gestión pública, reducir las posibilidades de actos de corrupción, así como mejorar el sistema de sanciones. Pero no son suficientes para transformar la institucionalidad del país que impulse la modernización del rol del estado guatemalteco. Para fortalecer la institucionalidad guatemalteca se requiere de un cambio en la forma de administración pública que tenemos, en especial de las macro normas de aplicación transversal en la administración pública y que se relacionan con la administración del personal o servidor público, la transparencia y oportunidad en las adquisiciones del Estado, la debida planificación y presupuestación de los recursos, y la fiscalización en el uso de los mismos. Así como la modernización requiere la evaluación y transformación en el rol del gobierno en una sociedad, también es necesario evaluar el rol de los ciudadanos y su participación activa en la búsqueda del bienestar.

Sin carrera ni política clara: obstáculos para la modernización

La Constitución Política de la República establece en su artículo 108 indica que "las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades. Los trabajadores del Estado o de sus entidades descentralizadas y autónomas que por ley o por costumbre reciban prestaciones que superen a las establecidas en la Ley de Servicio Civil, conservarán ese trato".

La Ley de Servicio Civil -Decreto número 1748 del Congreso de la República- data desde 1968 sin haber sido modificada hasta la fecha, y tiene por objetivo la administración del personal que labora en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido. Su propósito general es: "regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración de personal. La contratación, ascensos, traslados y permutas de los empleados públicos sólo pueden hacerse con autorización de la Oficina Nacional del Servicio Civil –ONSEC- a solicitud de la autoridad superior nominadora o del propio empleado. Para ascender de puesto se debe tener un mínimo de dos años de experiencia en el inmediato anterior.

De acuerdo con la Ley, los trabajadores de la administración pública deben estar garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa legal. Esto ha sido utilizado como uno de los argumentos para lograr más que estabilidad laboral, la inamovilidad en los puestos, aunque ésta no está garantizada expresamente en la ley. La Junta Nacional de Servicio Civil tiene, entre otras, la atribución de "investigar" y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de la ley en lo relativo a reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones. Por consiguiente, las resoluciones tomadas por la autoridad nominadora, especialmente las que se concretan en el despido, suspensión, reasignación, traslado del trabajador -que son las más comunes-, pueden ser impugnadas o recurridas por el mismo.

De conformidad con la Oficina Nacional del Servicio Civil –ONSEC- (2010), en Guatemala el sector público se integra genéricamente por el Organismo Legislativo, Organismo Judicial, Organismo Ejecutivo (Presidencia de la República y sus dependencias adscritas, incluyendo Secretarías, Ministerios de Estado y Entidades Descentralizadas y Autónomas), los órganos de control político (Procuraduría de los Derechos Humanos y Tribunal Supremo Electoral), los órganos de control jurídico-administrativo (Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Contraloría General de Cuentas, Instituto de la Defensa Pública Penal, Procuraduría General de la Nación, Registro General de la Propiedad), las Municipalidades de la República. Sin embargo, la cobertura Institucional del régimen de servicio civil no

comprende todas las Instituciones mencionadas anteriormente e incluso de las que sí, algunas sólo parcialmente:³

- a. El **Organismo Legislativo y el Organismo Judicial** cuentan con sus propias Leyes de Servicio Civil y sus reglamentos. Únicamente se les aplica la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado que administra ONSEC.
- b. Al **Organismo Ejecutivo** se le aplica la Ley de Servicio Civil, con las siguientes observaciones:
La Presidencia de la República se integra por 26 dependencias, entre las cuales figuran Secretarías, Fondos, y Unidades Administrativas diversas. Entre su personal dispone del Servicio por Oposición y por lo mismo sujeto a todas las disposiciones de la Ley de Servicio Civil; pero también cuenta con personal del Servicio Exento, al cual no se le aplica dicha ley, excepto en materia del reconocimiento a indemnización. Por lo tanto la cobertura del Régimen de Servicio Civil para la Presidencia de la República es parcial. La ONSEC participa en la autorización de puestos y asignación de salarios.

En el caso de los **Ministerios de Estado**, no todos son cubiertos por la Ley de Servicio Civil y en los que ésta determina las relaciones del Estado como empleador y los trabajadores, no necesariamente la cobertura es total.

- i) El personal del **Ministerio de la Defensa Nacional** es ajeno a dicha Ley; y se rige por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (1990).
- ii) En el caso del **Ministerio de Relaciones Exteriores** la cobertura es parcial, pues la Ley rige a empleados técnicos, administrativos y de servicio. Para embajadores, cónsules y personal respectivo de las delegaciones acreditadas en el extranjero, opera la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala (1963). Sin embargo, ONSEC sí participa en la autorización de puestos nuevos.
- iii) En el **Ministerio de Gobernación** el ámbito de cobertura se extiende básicamente a empleados administrativos, técnicos y de servicio; el personal de seguridad interior se rige por las leyes y los reglamentos respectivos.
- iv) En cuanto al **Ministerio de Educación y Ministerio de Cultura y Deportes**, su personal docente atiende las disposiciones establecidas por la Ley de Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional (1961); para su personal no docente se aplica la Ley de Servicio Civil.
- v) Respecto a los **otros Ministerios** la cobertura de la Ley es total.

³ ONSEC, <http://www.onsec.gob.gt/acerca%20de%20onsec/cobertura%20del%20regimen.php>

- c. En **Entidades Descentralizadas**, autónomas o no, el Régimen de Servicio Civil cubre sólo algunas, por contar estas con su propio régimen de administración de personal legalmente aprobado.
- d. Los **Órganos de Control** fueron creados con su propio régimen de administración de personal y por ende ajenos a las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y normas fijadas por la ONSEC para el Régimen de Servicio Civil. Entre estos, la Contraloría General de Cuentas que a partir de 1988 fue separándose del mismo, administrándose en la actualidad en forma parcial.
- e. En cuanto al **Registro General de la Propiedad**, y a pesar de ser una institución estatal creada desde 1877, su personal ha estado ajeno a las disposiciones que en materia de administración de personal han sido emitidas; es más, dicho personal ni siquiera figura como empleado público, en virtud que por su trabajo no devenga un salario sino honorarios por las certificaciones y registros que emiten; tampoco forma parte del Régimen de Servicio Civil.
- f. Las **Municipalidades de la República** no forman parte del Régimen de Servicio Civil, ni ONSEC tiene influencia en la administración de su personal. Las mismas cuentan con una Ley General, la Ley de Servicio Municipal (1987). Dicha Ley dispone la creación de una Oficina Asesora de Recursos Humanos de las Municipalidades la cual tendría las mismas funciones que ONSEC, solo que orientadas al ámbito municipal; esta oficina no funciona.

Si bien la Ley de Servicio Civil no se aplica a todo el aparato administrativo estatal, es una norma que se utiliza de referencia entre las dependencias del estado, o como recurso para suplir las deficiencias o faltas en otras normas. También es una norma que ha inspirado a regímenes diversos de la administración pública. Sin embargo, la proliferación de normas de administración de personal puede significar, al menos, dos cosas:

- a. La Ley de Servicio Civil es una norma desfasada que ya no responde a las necesidades de las distintas entidades de la administración pública, ni al sistema de hecho que se aplica para la contratación de personal, por lo que debe evaluarse.
- b. La proliferación de regímenes heterogéneos de administración de personal en la administración pública revela ausencia de políticas uniformes respecto del recurso humano, con aplicación de principios generales de excelencia, gestión pública por resultados, asistencia al usuario, transparencia y ética, evaluación constante, entre otros.

El servicio civil guatemalteco requiere de una nueva concepción que incluya la creación de una verdadera carrera para el servidor público. La actual Ley de Servicio Civil no regula una carrera en la administración pública, ni las propuestas de reforma a la ley planteadas hasta la fecha tienen esto como objetivo. Si bien existen las plazas por oposición, la alta rotación de personal en los puestos impide el desarrollo de una carrera por méritos. Al año 2010 el porcentaje de rotación en los puestos continuaba siendo alto. De acuerdo con información

recabada por la COPRE, el 85% del personal en puestos gerenciales cambiaba cada 4 años; y el 55% del personal permanente era reubicado cada 4 años. Además, las constantes denuncias en cuanto al otorgamiento de plazas por referencia y no por capacidad (especialmente plazas para maestros en el sector público y de agentes en la Policía Nacional Civil) afirman la ausencia de una cultura de carrera por méritos en sectores importantes de la administración pública.

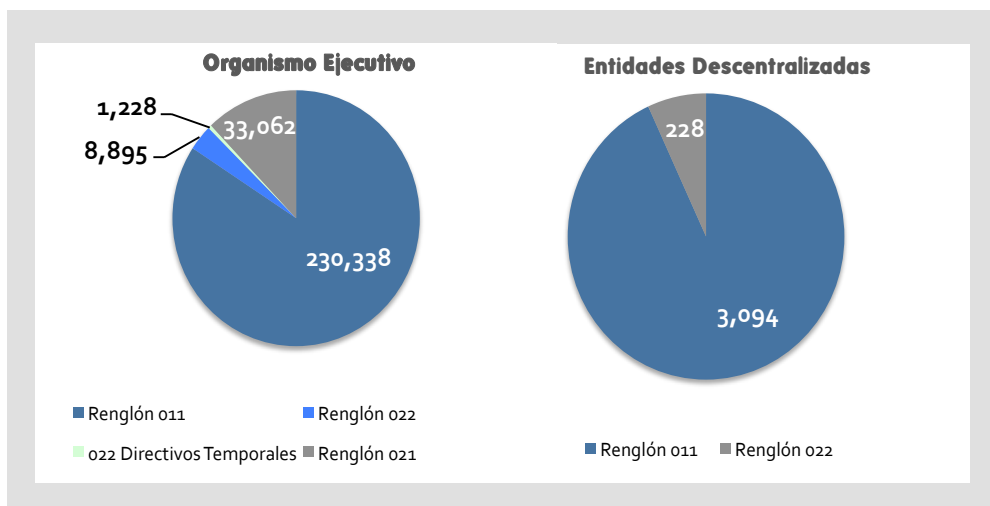
Puestos y salarios administrados y no administrados por ONSEC

Organismo Ejecutivo	Febrero 2010	Costo total salarios (en millones Q.)
Número de puestos por renglón presupuestario del Organismo Ejecutivo	255,285	9,709.3
Número de puestos por renglón presupuestario de entidades descentralizadas cubiertas por ONSEC	3,458	351.6
Número de puestos por renglón presupuestario de entidades descentralizadas no cubiertas por ONSEC	8,251	1,213.1

Fuente: elaboración propia con información de la Oficina Nacional de Servicio Civil, 2010.

No puede decirse que la Ley de Servicio Civil vigente contiene una carrera administrativa cuando para la promoción del empleado público tiene un alto peso la antigüedad en el puesto antes que el mérito y capacidad. La ausencia de una cultura de capacitación constante y general, así como de la evaluación del desempeño en el puesto impide el reclutamiento del mejor personal. Por otra parte, los requisitos mínimos que se exigen para ciertos puestos reflejan un sistema de servicio civil poco profesional. Para algunos puestos se requiere como mínimo estudios de tercero primaria, y para la generalidad un grado de licenciatura. Claro está, la falta de una carrera civil, de capacitación y de profesionalismo se reflejan en los salarios poco competitivos pero protegidos (ausencia de evaluación del rendimiento, protección del salario para efectos del cálculo de las pensiones por jubilación) de que se goza. Una modernización del servicio civil requiere necesariamente de una revisión en la clasificación de los puestos (que no han sido revisados a profundidad desde 1996) y de una revisión y actualización de los salarios (incluyendo la Ley de Salarios)

Puestos administrados por ONSEC (a noviembre de 2012)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de ONSEC

El Estado tiene complicaciones para comprar o contratar

El Estado de Guatemala, a través de sus organismos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sus entidades descentralizadas y autónomas, las unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, pueden comprar/vender y contratar bienes, suministros, obras y servicios que requieran y de conformidad con lo que establezca la legislación vigente.⁴ Existen básicamente cuatro formas para la contratación y adquisición de bienes, suministros, obras y servicios:

- aplicando la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto número 57-92 del Congreso de la República y sus modificaciones, y su reglamento;
- aplicando la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Decreto número 16-2010 y su reglamento;
- mediante la constitución de fideicomisos;
- según las normas que establezcan convenios y tratados internacionales.

La Ley de Contrataciones del Estado tiene el propósito de unificar los pasos y trámites necesarios para que el Estado, sus órganos y dependencias puedan realizar, de manera más rápida y expedita, la compra y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran. Deben cumplirla los organismos del Estado, sus entidades descentralizadas, autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas o municipales. Queda excluido de esta ley lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales Guatemala sea parte, así como las donaciones que se hagan a favor del Estado, sus dependencias, instituciones o municipalidades, las cuales se regirán por lo convenido entre

⁴ Ver Ley de Contrataciones del Estado, artículo 1.

las partes. Las entidades públicas, antes del inicio del ejercicio fiscal, deben programar las compras, suministros y contrataciones que tengan que hacer durante el mismo. Para contratar deben contar con la partida presupuestaria correspondiente.

La Ley de Contrataciones del Estado no es de aplicación general, pues las modalidades de excepción, principalmente a través de fideicomisos, representan una proporción mayoritaria del presupuesto total de las adquisiciones. Tal es el caso de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial –COVIAL- del Ministerio de Comunicaciones, cuya ejecución se realiza en un 99% a través de esta modalidad y el restante 1% a través de las demás modalidades que se encuentran contempladas en la Ley de Contrataciones del Estado. Para el año 2010 el 84% del valor de las adquisiciones públicas se contrató bajo procedimientos de excepción que carecen de marco reglamentario, lo que lleva a cuestionar la validez del sistema general normado en la Ley de Contrataciones y su reglamento, y además evaluar la pertinencia y riesgos de un régimen de excepciones.

Las contrataciones del Estado debieran responder a tres principios básicos: eficiencia, transparencia e impacto positivo en el desarrollo de un país. Si bien el sistema de contrataciones del Estado ha ido sufriendo modificaciones para su mejora, aun se percibe como un sistema susceptible de actos de corrupción. Algunos desafíos que debe superar son⁵:

1. Si bien el sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado ha sido objeto de constantes mejoras en los últimos años (como la implementación del Sistema Electrónico de Información de Compras y Contrataciones del Estado –GUATECOMPRAS-, así como una serie de modificaciones a la Ley de Contrataciones del Estado y a su Reglamento), todavía adolece de deficiencias que hacen del sistema lento y engorroso y que redundan en la ineficiencia del sistema, facilita la falta de transparencia en las acciones y corrompe el sistema, viabiliza la captura del Estado por algunos grupos que se aprovechan de los beneficios con exclusión del resto de la población, y finalmente tiene un bajo impacto en el desarrollo nacional. Es necesario impulsar un cambio que permita contar con un sistema de adquisiciones públicas que se adapte a las continuas innovaciones en los mercados de proveedores, que responda de la mejor manera a las necesidades sociales en un marco de eficiencia, eficacia y transparencia.
2. En cuanto al elemento humano, la alta rotación laboral por diversos factores, las escasas oportunidades de capacitación y la ausencia de incentivos dirigidos a los empleados y funcionarios que se desempeñan en las áreas administrativas y operativas del sistema, la falta de estandarización en la documentación, fomenta la multiplicidad de prácticas y procedimientos cuyo resultado es la falta de confianza por parte de los oferentes y la sociedad en general, para quienes esa carencia de

⁵ Resultados de la autoevaluación realizada entre 2009 y 2010 por el Ministerio de Finanzas Públicas en “Evaluación del Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas de Guatemala”. Guatemala, 2010,

definición proyecta falta de interés por concebir procesos transparentes y competitivos.

3. La Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado –DNCAE-, del Ministerio de Finanzas, es la entidad responsable de coordinar, orientar, supervisar e informar sobre las adquisiciones que se llevan a cabo. Sin embargo, tiene limitaciones de índole legal, jerárquica y de recursos para cumplir con sus funciones. Por otra parte, la Dirección tiene funciones que le representan conflictos de interés, pues participa en la toma de decisiones de procesos frente a los cuales también tiene responsabilidades de regulación y supervisión. Adicional a lo anterior, le corresponde la administración del sistema de Contrato Abierto, lo cual consume un alto porcentaje de sus recursos; quedando poco espacio para las tareas de estandarización de procesos, supervisión, asesoría y capacitación.
4. La contratación de bienes o servicios enfrenta algunos obstáculos que se derivan de la aplicación de la ley, y que inhibe la participación de más ofertantes y provoca que los eventos sean menos competitivos. Por ejemplo, la contratación de fianzas y constitución de garantías; la falta de puntualidad en los pagos que pueden encarecer el sostenimiento de fianzas y garantías; las especificaciones distorsionantes o cuyo nivel de detalle impiden la participación de más oferentes, aun cuando dichas especificaciones no son esenciales para la entidad solicitante; o la inclusión de condiciones ventajosas para el Estado y que perjudican al oferente. Esto ha llevado a pensar en procesos diseñados para favorecer a un proveedor específico y a la falta de manejo transparente de los recursos públicos.
5. El sistema de gestión de las contrataciones y adquisiciones es deficiente: registros de proveedores desactualizados tanto por el tipo de información que recoge como por la falta de constante actualización; deficiente sistema de calificación previa; ausencia de capacidad real para la selección de proveedores y/o de bienes; deficiencia en la elaboración de las bases de los concursos y de capacitación en la administración de los mismos, lo que conlleva, entre otros, a la interposición de múltiples recursos que impiden la adjudicación de los contratos; ausencia de manuales y protocolos a seguir para la administración de concursos, entre otros.

Múltiples necesidades y escasos recursos

El presupuesto de la Nación constituye el mecanismo para asignar los recursos con los que cuenta el Estado, para desarrollar y conseguir los objetivos del Estado y los del gobierno, siendo la Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, la Ley del Presupuesto anual y los manuales emitidos por el ente rector, el Ministerio de Finanzas Públicas, las normas que lo regulan. La Constitución Política de la República incluye las normas generales que regulan el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y establece los temas que deben ser regulados a través de la Ley Orgánica del Presupuesto. La Ley Orgánica del Presupuesto

–Decreto número 101-97 del Congreso y sus reformas- introduce la desconcentración de la administración financiera a través del Ministerio de Finanzas Públicas y las Unidades de Administración Financiera -UDAF- que se crearon en cada unidad ejecutora del presupuesto (ministerios y entes del sector público), y que tienen a su cargo velar por el cumplimiento de las políticas, normas y lineamientos que establezcan las autoridades competentes en materia financiera. También implementa el Sistema Integral de Administración Financiera -SIAF- para modernizar las finanzas públicas.

Están sujetos a esta ley los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, las empresas cuyo capital esté conformado mayoritariamente con aportaciones del Estado y las demás instituciones del sector público. El Ministerio de Finanzas Públicas es el rector del proceso presupuestario y ejerce el control y la evaluación de los presupuestos, con excepción de las municipalidades y de la Universidad de San Carlos de Guatemala. La fiscalización de los presupuestos del sector público sin excepción, está a cargo de la Contraloría General de Cuentas o por la Superintendencia de Bancos, según sea el caso (artículo 17). La evaluación de los proyectos de inversión se coordina con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-. Cada año el Organismo Ejecutivo debe elaborar un proyecto de presupuesto anual, el cual consolida el Ministerio de Finanzas Públicas y lo envía en el mes de septiembre para su aprobación al Congreso de la República. Este tiene hasta el 30 de noviembre (último día de las sesiones ordinarias del segundo período del año) para aprobarlo o no. En caso de no aprobarlo, rige para el siguiente año el presupuesto del inmediato anterior.

Aun cuando se cuenta con una norma que desarrolla el mandato constitucional relativo a la elaboración, ejecución, fiscalización y rendición de cuentas relacionadas con el presupuesto de la Nación, existen algunas deficiencias que impiden un buen diseño del presupuesto y de su ejecución, tales como la falta de una debida coordinación entre la planificación y el presupuesto; la creación de normas que facilita la disposición de recursos presupuestarios por parte de funcionarios públicos; la ausencia de metas cuantificables o medibles; y el incumplimiento de la obligación de transparentar el uso de todos los recursos a través de los sistemas creados para el efecto como lo son el SICOIN, GUATECOMPRAS, entre otros.

Una estrategia adicional es vincular el presupuesto a los resultados, para ello se deben implementar varios procesos:

1. Fomentar la participación local en la elaboración del presupuesto para que después sea fiscalizado por la población.
2. Fortalecer las capacidades del Congreso de la República y el resto de actores que participan en la etapa del presupuesto.
3. Facilitar el acceso a la información de forma oportuna y entendible.
4. Revisar el marco legal del presupuesto para proponer mejoras en la vía de hacer más eficiente su elaboración y evitar la inercia de su estructura.

De la fiscalización en el uso de los recursos

La Constitución Política de la República de Guatemala dedica el Título V a establecer la forma en que se estructura y organiza el Estado de Guatemala, dedicando el capítulo III enteramente al Régimen de Control y Administración del Estado, cuyo eje central se basa en la institución de la Contraloría General de Cuentas (CGC). El artículo 232 instituye a la CGC como 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. Deja a la ley de la materia la regulación de su organización, funcionamiento y atribuciones. En este artículo cobra relevancia la palabra “fiscalización”, pues de la interpretación de la misma se han derivado las funciones que se le han dado y que se esperan de la CGC.

En el año 2002 se derogó la hasta entonces Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas (de 1956), en ese momento se consideró que ya no respondía a las necesidades de fiscalización que requería el Estado de Guatemala. Por lo que se decretó una nueva ley que regula la materia, la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto número 31-2002 del Congreso de la República.

Como parte de los considerandos de esta ley se establecen la necesidad de modernización del Estado, pues ésta permitiría tener un “Sistema de Auditoria Gubernamental adecuado”. La Contraloría General de Cuentas –CGC- es la institución técnica y descentralizada, que tiene a su cargo la auditoría gubernamental. Sin embargo, diez años después de la promulgación de la ley, existe la percepción que no se han llenado las expectativas que se fijaron en la entidad y la labor del Contralor ha sido deslucida. Entre algunas debilidades que se han detectado está la dificultad para establecer su organización interna debido a una falta de definición de puestos, de información pública respecto de los mismos (funciones, salarios), y escases de personal debidamente contratado e idóneo. Otra debilidad que presenta es el desconocimiento público de las reglas y protocolos que debe seguir en todo proceso de auditoría, lo que facilitado los abusos de los auditores y/o autoridades de la Contraloría y que han sido denunciados por los afectados. Por último, se conserva la figura de un ente para la fiscalización de las cantidades y sancionador, y no la de un ente que vela por la calidad de gasto y acompaña los procesos de ejecución de los recursos con el objeto de que se inviertan bien.

Se han presentado varias iniciativas para modificar la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas. En todo caso los cambios del marco legal deben responder a objetivos concretos que ayuden con la misión de la institución, trabajar en temas como la rendición de cuentas, la medición del desempeño, la transparencia de la gestión y la relación entre la burocracia pública y la sociedad a la que representa. Pero más allá de revisar la ley vigente, debe revisarse qué se espera de la Contraloría General de Cuentas, hasta dónde se debe extender

su actividad “fiscalizadora” y que expectativas se tienen de ella. En ese sentido el enfoque principal es el fortalecimiento a la Contraloría General de Cuentas, con el fin que adopte un nuevo rol basado en el logro de resultados y no únicamente en la ejecución.

Cambio en el rol del Estado y de los ciudadanos

La Ley del Organismo Ejecutivo –Decreto (1997) desarrolla los principios de la administración pública. Cada ministro es el rector de las políticas públicas correspondientes a su despacho, debiendo coordinar y facilitar la acción de los sectores bajo su responsabilidad, y propiciar la comunicación y cooperación entre las instituciones públicas y privadas que corresponda. Los ministerios deben desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo; proponer los mecanismos para que el Gobierno asuma subsidiariamente el financiamiento de dichos servicios, y delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión. Pueden crear unidades especiales de ejecución que responden ante el ministerio, asignándoseles los recursos materiales, financieros y humanos para el desempeño de sus funciones.

Los ministerios deben coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, el sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respetando la autonomía de los gobiernos municipales.

Además de las funciones que establece la Constitución Política, las municipalidades son los motores de la descentralización administrativa del Organismo Ejecutivo, pues la Ley General de Descentralización las concibe como los entes receptores de las responsabilidades, funciones y recursos que se decidan descentralizar. Al año 2013 son escasas las solicitudes planteadas por municipalidades para que se les traslade recursos técnicos y financieros para atender diversos aspectos en al menos dos campos –educación y salud-, y las otorgadas han sido revertidas.

Los municipios, como instituciones autónomas de derecho público, son instancias intermedias entre el individuo y el Gobierno Central, a través de las cuales se puede llevar a cabo un proceso de descentralización, ya que su proximidad con los ciudadanos les permite tanto conocer de mejor forma las necesidades de la localidad, como ser sujetos de una rigurosa fiscalización ciudadana. Sin embargo, en la práctica, existen lagunas que impiden la participación de los gobiernos locales.

Por ejemplo, los ministerios de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social tienen a su cargo la rectoría de la educación y la salud. Si bien se procura la coordinación de esfuerzos con las municipalidades, no está claro que sea hacia ellas hacen quienes se descentralizarán la educación y la salud, cuáles son las competencias y, por tanto, las responsabilidades que en materia de salud y educación se trasladarán a los gobiernos locales, ni se indica el tipo de coordinación que se quiere establecer. Los ministerios no están obligados legalmente a

elaborar sus políticas en conjunto con las municipalidades, los gobiernos departamentales o los consejos de desarrollo.

De acuerdo con el Código Municipal, las municipalidades tienen las competencias que le son propias, incluyendo algunas nuevas, como la gestión de la educación primaria y preprimaria, la educación bilingüe y las farmacias populares (artículo 68), y las atribuidas (por ejemplo, por delegación del gobierno central) (artículo 6). Pero no están facultadas para administrar los servicios y ser responsables de su prestación, en su totalidad, dentro del marco de las políticas y normas que dicte un ente rector (los distintos ministerios en este caso). Las municipalidades tienen funciones relativas a los servicios de apoyo (como abastecer de agua potable, construir el alcantarillado público y otras obras de infraestructura en general), pero no para administrar los recursos físicos, humanos y financieros de los puestos y centros de salud, hospitales, escuelas e institutos de educación; ni participan en la definición de las políticas educativas y de salud en su jurisdicción. Tampoco son capacitadas para ello.

En la medida que no se definan las facultades de los distintos entes que conforman el gobierno central, ni se establezca cuáles de esas funciones se descentralizarán, no podrá decirse cuáles son las funciones que en materia de educación y de salud le corresponderá a las municipalidades, ni se podrá impulsar una estrategia de capacitación efectiva hacia los gobiernos locales. Tal vez se deba esto a la forma como se ha concebido el proceso de descentralización, que no define responsables, no obliga a una redefinición de funciones, carece del principio de subsidiariedad del estado y depende de la voluntad política del gobierno central.⁶

Conclusiones

La institucionalidad guatemalteca requiere de atención. El buen funcionamiento de los órganos de gobierno, la debida participación ciudadana, la gobernabilidad de la nación, descansa en la calidad de las instituciones –formales e informales– con que se cuenta. Si dichas instituciones no responden a la dinámica de gobierno ni a las necesidades de la sociedad, si están desfasadas en el tiempo y no permiten la celebración de acuerdos inter temporales; o si responden a la coyuntura nacional dejando de lado la visión de mediano y largo plazo, están condenadas a fracasar, a ser ignoradas o, peor aún, a ser cooptadas por grupos que saben beneficiarse de ellas a costa del resto de la población, dando cabida a la corrupción y falta de transparencia. La aplicación de las normas contenidas en las macroleyes continúa presentando una serie de obstáculos que dificultan el funcionamiento efectivo del gobierno. Ya se han hecho algunos cambios o están a punto de hacerse; pero no todos implican una transformación del papel que el Estado ha representado hasta ahora.

⁶ CIEN, “Por una política efectiva de descentralización”. Guatemala, 2003.

Las macroleyes que representan las instituciones sobre las cuales descansa el accionar de todo gobierno todavía no representan normas que facilita su labor, ni responden necesariamente a la modernización del mismo.

La Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo ya se ha modificado varias veces (creación del Ministerio de Asuntos Específicos, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el cambio de nombre al Ministerio de Comunicaciones, entre otros), pero las reformas no necesariamente están dirigidas hacia la modernización del Estado, o para la impulsar la administración pública sobre la base de los principios regulados. Un aspecto que debe tenerse en cuenta para modernizar los ministerios es que existen varias leyes de menor categoría (acuerdos ministeriales, reglamentos, disposiciones y otras) que representan obstáculos pues responden a una tradicional forma de administrar que responde más bien al esquema concentrador y no a los principios de la Ley, por lo que la eficacia de los ministerios no depende solamente de la Ley del Organismo Ejecutivo, sino también de la eliminación de aquellas normas de menor categoría que resultan innecesarias.

La Ley de Contrataciones del Estado sufrió las primeras modificaciones para hacer posible el proceso de venta de la telefónica estatal en los años 90; las siguientes viabilizaron sistemas de información pública para hacer más transparente el proceso de contrataciones. También sufrió reformas para viabilizar una nueva forma de contratación: el contrato abierto. Aparte de los cambios introducidos, no se han hecho otras reformas que agilicen los procedimientos de contratación; éstas son urgentes, pues la regulación actual es una de las causas por las que la administración pública tiene poca capacidad de ejecución.

La Ley del Servicio Civil continúa inalterada. La Ley del Servicio Civil, y lo que la misma representa en la administración pública, es uno de los principales obstáculos a superar, pues no permite que el Estado y sus distintos órganos y dependencias tengan una estructura laboral competitiva. Debe llevarse a cabo una revisión de la actual ley y ponderar la necesidad de aprobar una nueva normativa que permita la creación de la carrera civil a partir de generación de los principios generales básicos para la contratación, promoción y despido del funcionario público. Es primordial contar con principios generales básicos efectivos y aplicables a todo sistema de contratación pública con el fin homogenizar en lo posible los diversos sistemas existentes, así como contar con una norma actualizada que hoy en día sirve de referente para otras similares, además de aplicarse de forma complementaria ante vacíos legales en otros sistemas de administración del recurso humano. Se debe revisar los sistemas de contratación existentes para uniformar criterios básicos de contratación, promoción, carrera y despido.

Debe mencionarse que, ante las dificultades que imponen la Ley de Contrataciones y la Ley del Servicio Civil, el Estado ha tenido que recurrir a mecanismos paralelos para que su labor en el ámbito de inversión social y de la infraestructura sea efectiva, tales como la contratación a través de la figura contractual del fideicomiso –que dificulta la fiscalización del uso de los fondos-, o la contratación de personal mediante renglones presupuestarios

distintos al 011, o mediante la creación de fondos sociales que no están sujetos para su operación a las macroleyes.

Por último están las dos leyes que tienen relación con el manejo de fondos y la fiscalización de la labor del estado: la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas. La primera fue modificada en 1997, y su diseño es acorde con el Sistema Integrado de Administración Financiera y el de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG). Esta reforma pudo llevarse a cabo por la implementación del SIAF-SAG. Las reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas y a la Ley Orgánica del Presupuesto son objeto de discusión en el Congreso de la República.

En cuanto a la redefinición de funciones y del rol del Estado, así como de los ciudadanos y de los gobiernos locales, la descentralización sigue siendo un proyecto particular de cada autoridad de turno que no tiene la debida continuidad, ni planeación estratégica. Una buena política de descentralización debiera tomar en cuenta los siguientes principios:

- a. Descentralización como plan del país. Debe reconocerse a la descentralización como un objetivo común (tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito político y cultural) que es necesario alcanzar. La Constitución Política contiene un mandato al respecto, por lo que su implementación debe ser vista como misión del Estado. El nuevo papel del gobierno central debiera limitarse a la responsabilidad de normar, planificar, definir políticas generales y supervisar, pero la ejecución de políticas y programas, así como la prestación de los servicios públicos deben delegarse a la población organizada y a gobiernos locales. Mientras el gobierno y la comunidad no tengan claro los nuevos roles que deben asumir el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos municipales, no será posible avanzar con el proceso de descentralización.
- b. Descentralización, un proceso que lleva tiempo. Hay que tener bien claro que la descentralización es un proceso que lleva tiempo, y que avanza a su propio ritmo, diferente en cada sector. Es importante que el proceso de descentralización sea acompañado de evaluaciones periódicas, para determinar los avances y rectificar a tiempo, si no se está siguiendo el rumbo más aconsejable. Para este fin es primordial desarrollar indicadores de logro. Se debe fomentar la participación ciudadana en el diseño y evaluación de los procesos de descentralización

Por su parte, deben desarrollarse mecanismos para el impulso de los gobiernos locales y de la participación ciudadana. Si se busca lograr que las municipalidades sean actores clave en el proceso de descentralización, se deben implementar mecanismos que permitan su fortalecimiento, especialmente en la generación de recursos propios, en la carrera de servicio civil de las municipalidades y el rediseño de su infraestructura básica. El impulso de la participación comunitaria debe tomar en cuenta mecanismos de selección, capacitación, fiscalización y rendición de cuentas no sólo hacia la administración pública en sus distintos niveles, sino también hacia la comunidad que sirve. En el proceso de descentralización debe



¡Marcando el rumbo!

existir la certificación de la sociedad organizada –ONG’s-, municipalidades y de Consejos de Desarrollo. La certificación buscaría que quienes se sumen al proceso cuenten con calidades mínimas necesarias no sólo para ser beneficiarios de la administración de un servicio, sino también responsables por el buen uso de los recursos que se le deleguen para su administración.

ANEXO

Entidades del Organismo Ejecutivo cubiertos y no cubiertos por la Ley de Servicio Civil

Ministerios con su propio régimen de administración de personal	Entidades descentralizadas cubiertas por la Ley de Servicio Civil	Entidades descentralizadas con su propio régimen de administración de personal
<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia de la República: personal del Servicio Exento del requisito de oposición. • Ministerio de la Defensa: personal cubierto por la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala. • Ministerio de Relaciones Exteriores: embajadores, cónsules y personal en las delegaciones acreditadas en el extranjero cubiertos por la Ley Orgánica del Servicio Diplomático. • Ministerio de Gobernación: personal de seguridad interior regidos por leyes específicas • Ministerio de Educación: personal docente regido por el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional. • Ministerio de Cultura y Deportes: personal docente regido por el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado, Capítulo de la Dignificación y Catalogación del Magisterio Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX) • Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala (CNPAG) • Cuerpo Voluntario de Bomberos (CVB) • Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) • Instituto Nacional de Cooperativas (INACOP) • Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA, parcialmente) • Instituto Nacional de Estadística (INE) • Oficina Administradora del Plan de Prestaciones del Empleado Municipal (OAPPEM) • Zona Libre de Industria de Comercio (ZOLIC) • Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de Cuentas (CGC) • Banco de Guatemala • Comité Olímpico Guatemalteco (COG) • Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG) • Crédito Hipotecario Nacional (CHN) • Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (EMPORNAC) • Empresa Portuaria Quetzal (EPQ) • Fondo de Tierras (FONTIERRAS) • Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) • Instituto de Previsión Militar (IPM) • Instituto de Recreación de los Trabajadores de la Empresa Privada de Guatemala (IRTRA) • Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) • Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT) • Instituto Nacional de Electrificación (INDE) • Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) • Superintendencia de Bancos (SIB) • Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) • Instituto de Fomento Municipal (INFOM) • Escuela Nacional de Agricultura (ENCA) • Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)

Fuente: elaboración propia con información de ONSEC