



II Informe sobre los 18 compromisos de transparencia fiscal del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016

Carlos Melgar Peña

Guatemala, Centroamérica, julio 2016

CONTENIDO

- 1. Antecedentes**
- 2. Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2014-2016**
- 3. La evaluación del Icefi**
- 4. Reflexiones finales**

1. Antecedentes (I)

– Gobierno abierto

- Tres principios: transparencia, participación y colaboración
- Ideas: «*la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno*». (Bingham y Foxworthy, 2012)

– Alianza para el Gobierno abierto (AGA)

- Iniciativa conjunta entre múltiples actores que nace en 2011
- Actualmente se encuentra integrada por 70 países
- Países: compromiso a sostener los principios de un gobierno abierto y suscribir la *Declaración de Gobierno Abierto*
- 3 pasos para unirse (criterios de elegibilidad / carta de intención / dependencia que lidere proceso)

1. Antecedentes (II)

– Guatemala en la AGA

- Adhesión en 2011 e integración formal en 2012
- Responsabilidades:
 - Trabajar con la sociedad civil para formular un plan de acción
 - Cumplir con los compromisos del plan de acción, de acuerdo con su cronograma
 - Elaborar un informe anual de autoevaluación
 - Participar en el proceso de investigación del Mecanismo Independiente de Evaluación
 - Contribuir al aprendizaje entre pares de la Alianza

– Planes de acción

- Primero: Julio 2012 – Junio 2014
- Segundo: Julio 2014 – Junio 2016
- Tercero: Agosto 2016 – Junio 2018 (en construcción)



2. Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2014-2016

- Integrado por 48 compromisos
- El Icefi sugirió 18 en materia de transparencia fiscal
- Los compromisos fueron asumidos por el Gobierno, y abarcan las temáticas siguientes:
 - Rendición de cuentas
 - Transparencia tributaria y financiera
 - Adquisiciones públicas
 - Transparencia tributaria
 - Acceso a la información
 - Participación ciudadana

2. Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2014-2016

- La responsabilidad de implementar los compromisos de transparencia fiscal quedaron asignadas a estas instituciones:
 - Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin– (12)
 - Presidencia –a través de la Copret– (3)
 - Superintendencia de Administración Tributaria –SAT– (1)
 - Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS– (1)
 - Instituto Nacional de Estadística -INE- (1)

- Para verificar la implementación del plan se creó la Mesa Técnica de Gobierno Abierto en la que participaban:
 - Responsables directos de los compromisos -Viceministros-
 - Organizaciones de sociedad civil

3. La evaluación del Icefi: categorías

- El Icefi estableció 5 categorías de cumplimiento para medir los avances en la implementación de los compromisos de transparencia fiscal:

Objetivo cumplido

- Se han desarrollado todas las actividades y metas para el cumplimiento del objetivo principal. Los medios de verificación específicos lo evidencian.

Avance significativo

- Se han tomado decisiones institucionales y movilizadо recursos y acciones para cumplir metas. Los medios de verificación muestran avances, pero no concluyó el proceso.

Implementación en curso

- Se han tomado decisiones institucionales y se ha comenzado a movilizar recursos e implementar acciones. Los medios de verificación muestran actividad, y las metas aún se encuentran dentro de los plazos previstos.

Déficit de implementación

- Se ha mostrado voluntad política, se han tomado algunas decisiones relevantes, pero la implementación de las metas no está cumplida o está atrasada.

No muestra progreso

- No se han tomado decisiones relevantes para el cumplimiento de las metas.

3. La evaluación del Icefi: fuentes

– Fuentes consultadas

- Portal de gobierno abierto (Copret / Punto de contacto)
 - Cronogramas
 - Medios de verificación
 - Información adicional
- Portales específicos de gobierno abierto (MinFin / MSPAS)
- «Informe de autoevaluación de medio término» del Gobierno (Sept/2015)
- «Informe de Avance 2014-2015: Guatemala» del MRI (Sept/2015)
- Documentos de autoevaluación
- Información obtenida en la Mesa Técnica de Gobierno Abierto

3. La evaluación del Icefi: resultados generales

Avances en implementación de los compromisos de transparencia fiscal Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016

Categoría	Cantidad	Número de compromiso
Objetivo cumplido	2	18, 25
Avance significativo	3	13, 19, 22
Implementación en curso	7	7, 10, 11, 12, 15, 17, 21
Déficit de implementación	6	6, 14, 16, 20, 23, 24
No muestra progreso	0	
Total:	18	

3. La evaluación del Icefi: aspectos claves

- **Falta de medios de verificación**
 - Aseveraciones sin sustento
 - Dificultad para auditar socialmente un proceso sin información
- **Ausencia de mecanismos colaborativos**
 - Comisiones / comités técnicos
 - Incentivos para la participación
- **Acciones pendientes para disponer de datos abiertos**
- **Procesos de largo plazo**
 - Metas como vehículos para resultados de mediano y largo plazo: FMI / OCDE
 - 2 años son insuficientes

- Publicar las metas de recaudación tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización

Número	Temática	Evaluación
(SC - #18)	Transparencia tributaria	Objetivo cumplido

– Estadísticas tributarias de SAT

- «Convenio para el Cumplimiento de Metas de Recaudación Tributaria»
- «Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización 2016»

– Estadísticas financieras de MinFin

- Programación mensual de metas 2016

- Actualizar portales de fideicomisos y transferencias presupuestarias

Número	Temática	Evaluación
(SC - #25)	Acceso a la información	Objetivo cumplido

- Memorándum

- Enero 2015
- Ordena verificar durante el mes correspondiente que se publique en la página del MinFin la ejecución correspondiente.
- Dirección de Fideicomisos y Dirección de Evaluación Fiscal

- Revisión efectuada a los portales

- Información actualizada

- Generación de precios de referencia para las adquisiciones de contrato abierto

Número	Temática	Evaluación
(SC - #22)	Adquisiciones públicas	Avance significativo

– Creación de Unidad de Precios y Salarios de Referencia

- Resolución JD-09/08/2015 de la Junta Directiva del INE
- Pendiente: inicio de funcionamiento / aprobación metodología para elaborar y actualizar precios de referencia

– Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 9-2015)

- 18 meses a partir de la aprobación del reglamento de la ley: sistema eficiente, estable y actualizado para elaborar los precios de referencia
- INE: indica no tener recursos financieros ni humanos para enfrentar el mandato

- Transparentar las exenciones y exoneraciones de impuestos

Número	Temática	Evaluación
(SC - #19)	Transparencia tributaria	Avance significativo

– Sistema «Entes exentos»

- Acceso público sobre personas y empresas que gozan de tratamientos tributarios diferenciados (maquilas, centros educativos y religiosos, energía renovable)
- Permite efectuar consultas por número de identificación tributaria o por categoría de exento (permanente o temporal –con incentivos fiscales–).

– Pendiente: mayor divulgación a ciudadanía / datos abiertos

– MRI: compromiso estelar del segundo plan de gobierno abierto

- Espacios de participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria

Número	Temática	Evaluación
(SC - #13)	Participación ciudadana	Avance significativo

– Comisión de Análisis de Presupuesto y Política Pública

- Aprobado por punto resolutivo número 06-2014 del CONADUR
- Integrada por el sector público, empresarios y representantes de la sociedad civil
- Una de sus funciones: elaborar propuesta de recomendaciones a considerar en la formulación del proyecto de presupuesto
- *Preocupación*: no es un mecanismo abierto, incluyente e innovador / participación limitada / no prevé canales de apertura a otros actores / información no disponible

– Presupuesto Abierto 2017

- Se reconoce la realización de este ejercicio novedoso de participación ciudadana
- *Importante*: al final del proceso, nueva retroalimentación / definir mejoras a la metodología implementada / asegurar su institucionalización

- Asegurar la rendición de cuentas prevista en la Ley Orgánica del Presupuesto

Número	Temática	Evaluación
(SC - #7)	Rendición de cuentas	Implementación en curso

– Guías elaboradas por el MinFin

- No consta ningún respaldo legal (acuerdo ministerial, resolución, circular, etc.)
- No se desarrolló un esfuerzo para asegurar su divulgación y uso
- Ejemplo: MinFin no usa en su información de oficio las plantillas que recomienda en las guías para los reportes del artículo 17 ter

– Recomendaciones

- Evaluación integral para verificar el uso de las guías
- Obtener una retroalimentación sobre el contenido propuesto para cada guía
 - De la entidad pública, para efectos del vaciado que efectúan
 - De la ciudadanía sobre la comprensión y utilidad de la información publicada

- Institucionalizar primer nivel de atención en salud (sin organizaciones no gubernamentales)

Número	Temática	Evaluación
(SC - #10)	Rendición de cuentas	Implementación en curso

- **Espíritu de la norma: prescindir de la contratación de ONGs**
- **Avances reportados en 2015**
 - *Estrategia de fortalecimiento y desarrollo institucional del Primer Nivel de Atención*
 - Acuerdo Ministerial número 105-2015, que aprueba la estrategia
 - Plan para la implementación de la estrategia
 - Autoevaluación: estrategia fue socializada en todas las áreas de salud y en la mayoría de distritos municipales
- **Falta de información (desde agosto 2015)**
 - No existen reportes de avances en subsitio de gobierno abierto del MSPAS: dificultad para ejercicio de auditoría social
 - En abril de 2016: publicación del «Modelo de atención del primer nivel»
 - Se pretende retomarlo para el tercer plan de gobierno abierto

- Cumplir el Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE

Número	Temática	Evaluación
(SC - #17)	Transparencia tributaria	Implementación en curso

- **Acceso a la información bancaria para fines de control tributario**
 - En 2015: se citan las iniciativas de ley de 2011 y 2013 / en julio, el Directorio de la SAT solicitó al Congreso de la República su aprobación / convenio de metas de recaudación destacó la importancia de estas reformas
 - En 2016: contexto de la mesa técnica que discutía reformas a ley orgánica de la SAT
 - El Icefi y el MinFin, incluyeron en sus propuestas la regulación de esta figura
 - Resultado: en abril, la iniciativa 5056; obtuvo dictamen favorable a finales de junio
 - Garantías: autorización de juez competente / exclusivo para fines de control tributario / respetando la garantía de confidencialidad
 - *Pendientes*: divulgación a ciudadanía / convenios sobre intercambio de información tributaria suscritos por Guatemala / apenas Fase 1 de la evaluación entre pares
- **Estándar de la OCDE: largo alcance (más de dos años) y todavía lejano**

- Cumplimiento del Código y Manual de Transparencia Fiscal del FMI

Número	Temática	Evaluación
(SC - #11)	Transparencia presupuestaria y financiera	Implementación en curso

- **Plan de trabajo: guía para asegurar el pleno cumplimiento**
 - Acuerdo Ministerial 169-2015: aprueba plan de trabajo
 - DEF / MinFin: coordina, implementa, aplica y socializa el plan de trabajo
 - *Problema*: el plan de trabajo no está disponible / no existen medios de verificación sobre etapas de socialización y validación (actores públicos internos y externos)

- **Evaluación de Transparencia Fiscal del FMI**
 - Cumplimiento pleno de esta meta en primer semestre de 2016
 - Solicitada en octubre 2015. Misión preparatoria en febrero 2016. Se realizó la evaluación del 29 de marzo al 11 de abril.
 - *Pendiente*: publicación y divulgación del informe final

- **Estándar del FMI: largo alcance (más de dos años) y todavía lejano**

- Publicación de documentos relacionados con el presupuesto (Encuesta de presupuesto abierto)

Número	Temática	Evaluación
(SC - #12)	Transparencia presupuestaria y financiera	Implementación en curso

- **Propósito: evitar que sean publicados en un período que torne inútil o ineficaz su uso**
 - *Presupuesto ciudadano* en 2013 y 2014, publicados en septiembre y noviembre
 - *Informe preliminar* solo fue publicado en 2011
 - *Informe de medio año* no fue publicado en 2014, pero si en 2011, 2012, 2013 y 2015
- **Propuesta de acuerdo ministerial**
 - Borrador no está disponible y aun no se conoce si fue aprobado
 - *Importante:* dependencia responsable de su elaboración / fecha máxima de publicación / mecanismos para su divulgación
- **Presupuesto ciudadano: relevante divulgación en portales del Gobierno**

- Reformar el Portal de Gobiernos Locales (Portal GL)

Número	Temática	Evaluación
(SC - #15)	Transparencia presupuestaria y financiera	Implementación en curso

– Creación del «Comité de cambios»

- Analiza la implementación de reformas al SICOIN-GL en materia de aspectos conceptuales, desarrollo de sistemas y uso de herramientas informáticas
- Se reportó la aprobación de un plan de trabajo para la reestructuración del Portal GL
- Se programaron 8 mejoras al Portal GL: surgieron del análisis efectuado «por el Comité de Cambios, y la presentación de la información presupuestaria y financiera de los Gobiernos Locales»
- *Preocupación:* no se contempló como ponentes a usuarios externos, ni consta que se haya incentivado la recepción de observaciones de estos actores
- No se publicaron informes de avances sobre plan de trabajo
 - ¿Cómo comprobar la incorporación y funcionalidad de las reformas programadas?

- Transparentar compras directas y casos de excepción para adquisiciones del Estado

Número	Temática	Evaluación
(SC - #21)	Adquisiciones públicas	Implementación en curso

- **Reformas a resolución 11-2010 (Normas para uso de Guatecompras)**
 - Se informó de un proyecto de reformas y de un proceso de validación
 - Sin embargo, el borrador no estuvo disponible para su consulta
- **Aporte más sustancial, provino del Congreso de la República**
 - Aprobación de las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 9-2015)
 - Se regulan modalidades específicas (compra de baja cuantía, compra directa, adquisición con proveedor único, y arrendamientos, arrendamiento de bienes inmuebles y dragados)
 - Se acotan los casos de excepción y se incorporó la subasta electrónica inversa
- **Contrarreforma en 2016**
 - Se discuten nuevas modificaciones y se han propuesto medidas para mutilar los controles y medidas anticorrupción logradas

Compromisos con déficit de implementación

Número	Temática
(SC - #6)	Acceso a la información

- Legislación complementaria para garantizar el derecho de acceso a la información pública
 - Sin evidencia de discusión para nuevo anteproyecto sobre archivos públicos
 - No hubo resultados para impulsar una normativa que proteja los datos personales
 - Las mesas técnicas no incluyeron la participación de la ciudadanía

Número	Temática
(SC - #20)	Adquisiciones públicas

- Estandarizar las bases para eventos de adquisiciones del Estado (SC - #20)
 - Sin evidencia de un plan de trabajo para lograr la estandarización de los documentos, y de proyectos de documentos estandarizados.
 - Incluirá actividades y recursos necesarios para desarrollo progresivo de Guatecompras
 - Decreto número 9-2015: DGAE debe estandarizar los procesos de contrataciones

Compromisos con déficit de implementación

Número	Temática
(SC - #23)	Adquisiciones públicas
- Fortalecimiento de las unidades responsables de planificación de adquisiciones públicas	
Número	Temática
(SC - #24)	Rendición de cuentas
- Fortalecimiento de las unidades de auditoría interna	

- Estuvieron a cargo de Copret y se refirieron a procesos de capacitación
- No se incluyó programa de formación (documento conceptual que incorpora justificación, objetivos, publico meta, contenido, etc.)
- No quedó precisa una línea de base y metas para el periodo 2014-2016
- Difícil contrastar la meta original con la cantidad de eventos realizados o personas efectivamente capacitadas
- Existe desorden e inconsistencia de la información publicada (medios de verificación)

Compromisos con déficit de implementación

Número

Temática

(SC - #14)

Transparencia presupuestaria y financiera

- Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-

Número

Temática

(SC - #16)

Transparencia presupuestaria y financiera

- Integración y vinculación de los sistemas y subsistemas sobre administración financiera

- Se remitió a medios de verificación sin precisar detalle de los avances del compromiso
- Si hizo referencia del «Comité Técnico del Sistema Integrado de Administración Financiera», creado a través del Acuerdo Ministerial 68-2011
- No existe información disponible que permita constatar el funcionamiento del Comité (actas de reuniones, agendas, informes de resultados, etc.)
- Acuerdo Ministerial: el Comité no contempla mecanismos para facilitar la participación o colaboración de la sociedad civil en su funcionamiento
- Reto más importante: «debe concluir la consolidación del registro contable de las cuentas del sector público no financiero»

3. La evaluación del Icefi

Avances en cumplimiento de los compromisos de transparencia fiscal,
desde la perspectiva de la entidad responsable de su implementación
Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016

Institución	Cantidad de compromisos bajo su responsabilidad	Avances en implementación			
		Objetivo cumplido	Avance significativo	Implementación en curso	Déficit de implementación
MinFin	12	2	1	6	3
Copret	3	0	0	0	3
SAT	1	0	1	0	0
MSPAS	1	0	0	1	0
INE	1	0	1	0	0
Total:	18	2	3	7	6

4. Reflexiones finales

- Se logró un nivel aceptable de cumplimiento, pero todavía hace falta mucho por hacer y el Gobierno debe darle continuidad a este esfuerzo, garantizando la participación y colaboración de la sociedad civil, como factores claves de un gobierno abierto.
- Se avanzó en el cumplimiento de metas para algunos compromisos de largo plazo, cuyo cumplimiento pleno requiere más de dos años (estándares OCDE y FMI, transparentar las adquisiciones públicas).
- Los principales logros alcanzados en este proceso de la AGA se deben mantener, institucionalizar, mejorar y garantizar su funcionamiento aunque la vigencia del segundo plan haya concluido.

4. Reflexiones finales

- Las reformas a la *Ley de Contrataciones del Estado* (noviembre de 2015) y la iniciativa de ley y su dictamen favorable para las reformas a la *Ley Orgánica de la SAT*, incluyendo la regulación del secreto bancario para fines de fiscalización y control tributario, son acciones legislativas que apoyan directamente el cumplimiento estos 18 compromisos.
- Los diputados del Congreso de la República, tienen en sus manos la oportunidad de fortalecer o debilitar la transparencia fiscal del Estado guatemalteco, por lo que el Icefi les insta a evaluar con sumo cuidado las disposiciones que se apresten a aprobar, modificar o desechar.
- El Icefi hace un llamado para mantener el espíritu y fuerza del movimiento ciudadano de 2015, razón por la cual reitera la importancia de continuar, fortalecer y mejorar iniciativas como la AGA en Guatemala para avanzar en la agenda de transparencia fiscal.

4. Reflexiones finales

- El Icefi reitera su disposición de continuar trabajando en el ejercicio de auditoría social de las finanzas públicas, y apoyar a las entidades responsables de la transparencia fiscal en el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de transparencia fiscal ante la AGA.
- Para fines del proceso de co-creación del tercer plan de gobierno abierto recomienda:
 - Mayor compromiso gubernamental hacia la implementación de la AGA dotando de estabilidad al proceso de conducción (punto de contacto)
 - Mantener y mejorar la publicación en línea de todos los documentos relacionados con la AGA en Guatemala
 - Mantener y fortalecer la dinámica de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto, como un proceso que permite la participación activa de ciudadanos y sociedad civil con las autoridades gubernamentales



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org