

Diagnóstico de los avances en la apertura por sexo, edad y etnia de los indicadores de la gestión del presupuesto por resultados

Con una aplicación a los indicadores de resultados de los programas para enfrentar la pandemia del Covid-19

Guatemala, Centroamérica, septiembre de 2020

Contenido

- 1. Antecedentes**
- 2. Avances reportados por el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)**
- 3. Metodología del diagnóstico realizado por el Icefi**
- 4. Resultados**
- 5. Conclusiones**
- 6. Recomendaciones**

1. Antecedentes

Además del análisis financiero del presupuesto, deben analizarse sus resultados

- Saber dónde está el dinero es muy importante, pero también cómo se distribuye y sus resultados
 - La rendición de cuentas y la transparencia deben abarcar tanto aspectos financieros como la distribución y los resultados del dinero
- En Guatemala se ha avanzado en implementar una Gestión por Resultados (GpR) para el presupuesto público
 - Existe el Sistema de Gestión (Siges)
 - Este sistema contiene indicadores de los resultados
- La desagregación por sexo, edad y etnia de estos indicadores contribuye al seguimiento de los ODS, y del resto de compromisos del Estado en materia de inclusión e igualdad

La apertura por sexo de los indicadores de la GpR: una propuesta del Icefi desde 2018

- Para los planes de gobierno abierto, el Icefi propuso:
 - Apertura por sexo de los indicadores de la GpR
 - Para la totalidad de la producción institucional del Sector Público
 - Independientemente de los clasificadores presupuestarios
 - Aplicable a indicadores con unidad de medida personas
- ¿Únicamente por sexo?
 - El Icefi reconoce la multidimensionalidad de las desigualdades
 - No obstante, también reconoce las dificultades para generar estadísticas desagregadas con criterios multidimensionales
 - **La desagregación por sexo se considera un punto de partida**

Compromisos asumidos por el Gobierno

- Compromiso No. 24 del 4to Plan Nacional 2018-2020: desagregar los indicadores GpR por sexo, edad y etnia
- Art. 8 del Acuerdo Gubernativo No. 321-2019, *Distribución Analítica del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020*
 - La redacción del artículo alcanza a todo el sector público
 - En las metas con unidad de medida *personas*, obligación de registrar en el Sicoin la distribución de beneficiarios desagregados por sexo, edad y etnia

2. Avances reportados por el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin)

Avances reportados por el Minfin

Hito	Período	Medio de verificación	Cumplimiento reportado por Minfin
1	Plan de trabajo para elaborar una herramienta informática		
	Nov - Dic 2018	https://bit.ly/3gHloW5	100%
2	Diseño y desarrollo de la herramienta informática		
	Ene - Ago 2019	<ul style="list-style-type: none"> Diseño conceptual: https://bit.ly/34UUoQV Análisis de sistemas: https://bit.ly/3lyNKpd 	100%
3	Programa de capacitación y sensibilización sobre el uso y utilidad de la herramienta		
	Sep - Oct 2019	<ul style="list-style-type: none"> Guía: https://bit.ly/31JqkFK Convocatoria https://bit.ly/3gJsJo4 Listado entidades capacitadas: https://bit.ly/3jzTA7N 	100%
4	Publicación de la información		
	Ene - Jul 2020	<ul style="list-style-type: none"> Ruta para verificar información: https://bit.ly/2G9boZ3 Reporte 822628: ejecución, programación, seguimiento físico 	100%

Fuente: Icefi con información publicada en el portal de Gobierno Abierto

3. Metodología del diagnóstico realizado por el Icefi

Parámetros para diagnosticar

- Por el momento, delimitado a la Administración Central (ministerios y secretarías)
- Fuentes principales de información: Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoín)
 - Ejecución presupuestaria y seguimiento cuatrimestral de metas físicas
 - Reportes de Sicoín analizados
 - **Reporte 00822628:** Seguimiento de beneficiados de metas institucionales
 - **Reporte 00823070:** Beneficiados de metas por unidad ejecutora
- Metas analizadas: con unidad de medida *personas*
- Énfasis en los 10 programas Covid-19

Criterios para el análisis

Criterio	Descripción	Calificaciones
Pertinente respecto a la inclusión e igualdad (si la calificación es «no», no se evalúan los demás criterios)	<ul style="list-style-type: none">-Contiene información desagregada por sexo, edad y etnia-Disponible en el momento que se requiera.	-Sí
Utilidad	La información satisface lo requerido por los usuarios	-Parcial
Confiabilidad y veracidad	<ul style="list-style-type: none">-Sin errores-Permite comprobar los datos-Correspondencia cualitativa y cuantitativa.	-No
Comprensibilidad	Facilita el entendimiento de los usuarios	

4. Resultados

Diagnóstico general de la desagregación de las metas físicas

- De las 17 entidades de la Administración Central analizadas, 15 presentan metas físicas con unidad de medida personas
- Pero solo 12 desagregan por sexo, edad y etnia, destacando como casos preocupantes:
 - MSPAS
 - MAGA
 - MinDef
- En algunos casos los datos desagregados por sexo, edad y etnia no corresponden con la descripción de la actividad u obra.
 - Por ejemplo: ciertas actividades para niñas menores de 14 años como beneficiarias, ¡en la desagregación de metas registra hombres y personas adultas mayores!

Diagnóstico general de la desagregación de las metas físicas de los programas Covid-19

- De los 10 programas Covid-19, solo 6 presentan metas físicas y de esos, solo 2 desagregan por sexo, edad y etnia:
 - Programa Apoyo Escolar (Mineduc)
 - Programa Bono Familia (Mides)
- No se puede hacer seguimiento de los resultados de los 10 programas desde una perspectiva de inclusión e igualdad
- Preocupante, no solo por una cuestión de justicia sino que también de transparencia en un contexto donde la pandemia ha profundizado las desigualdades

Incumplimiento en la Administración Central del artículo 8 del Acuerdo Gubernativo No. 321 -2019

- La evidencia desmiente el cumplimiento al 100% reportado por el Minfin
- Sí ha avanzado en la desagregación de las metas físicas por sexo, edad y etnia, pero:
 - Descuida la calidad de la información
 - Incumple con los requisitos de utilidad, confiabilidad y comprensibilidad
- Contradice los *Principios de Alto Nivel para la Transparencia Fiscal, la Participación y la Rendición de Cuentas* de la GIFT
 - No se otorgan garantías sobre la integridad de los datos y la información fiscal

Diagnóstico específico de los indicadores del Programa de Alimentación Escolar

- El reporte Sicoin 00822628, *Seguimiento de beneficiados de metas institucionales*, genera más dudas que aportes
 - Presenta la información en un mismo formato, sin separar productos y subproductos por lo que puede llevar a lectores no especializados a interpretaciones erróneas
 - Dificulta la auditoría social
 - No identifica unidad ejecutora
 - Dificulta verificar la información
 - Los totales desagregados por sexo, edad y etnia no corresponden con los de las metas físicas en Siges ni en Sicoin

Así se ve el reporte Sicoin 00822628 original para el Programa de Alimentación Escolar ...

Entidad : 11130008 - MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Población Beneficiada						Meta								
UE	PG	SPG	PY	ACT	OB	Meta	Descripción	Unidad de Medida	Meta Inicial	Meta Vigente	Meta Ejecutada	Sexo		
					Mujeres							Hombres	Total	
0	20	0	0	2	0	1	Niños y niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	34,332	30,205	29,629	14,490	15,139	29,629
0	20	0	0	2	0	1	Niños y niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	25,519	22,981	22,353	10,764	11,589	22,353
0	20	0	0	2	0	1	Niños y niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	20,093	18,481	18,349	9,022	9,327	18,349
0	20	0	0	2	0	2	Niños y Niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	12,697	10,872	10,851	5,019	5,625	10,644
0	20	0	0	2	0	2	Niños y Niñas del nivel preprimario atendidos con alimentación escolar	Persona	39,880	39,880	34,985	17,130	17,855	34,985
0	20	0	0	2	0	2	Niños y Niñas del nivel preprimario	Persona	28,932	27,097	26,038	12,629	13,409	26,038

Este ejemplo ilustra una primera dificultad con el reporte Sicoin 00822628

Primera dificultad: el reporte mezcla *productos* (“meta 1”) con *subproductos* (“meta 2”). Uno pensaría en totalizar sumando toda la columna.

Productos/ subproductos	Descripción	Meta vigente
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario....	100
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario....	200
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario....	70
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario....	200
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario....	100
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario....	70
	Total	740

Este ejemplo ilustra una primera dificultad con el reporte Sicoin 00822628

¡Error!: resulta que al sumar de esta forma duplicamos valores. El formato del reporte induce a cometer este error.

Productos/ subproductos	Descripción	Meta vigente
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario....	100
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario....	200
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario....	70
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario....	200
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario....	100
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario....	70
	Total	740

¿Cómo debería ser lo correcto?

Para no duplicar datos, el reporte debería separar productos de subproductos. En el cuadro anterior el total nos dio 740, cuando en realidad debe ser 370.

Productos/ subproductos	Descripción	Producto	Subproducto
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario ...	100	
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario ...		100
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario ...	200	
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario ...		200
Meta 1	Niños y niñas del nivel preprimario ...	70	
Meta 2	Niños y niñas del nivel preprimario ...		70
	Total	370	370

Más problemas en el reporte Sicoin 00822628

Segunda dificultad: el total de meta ejecutada no coincide con el total de meta desagregada, sin ninguna razón o explicación. Esto genera dudas sobre la confiabilidad de los datos desagregados.

Meta ejecutada	Sexo			Edad				
	Mujeres	Hombres	Total	0 a menores de 13 años	13-30 años	Mayores de 30 a 60 años	Mayor de 60 años	Total
100	60	120	180	30	50	80	20	180

Mas problemas en el reporte Sicoin 00822628

Tercera dificultad: algunos datos desagregados en las filas de productos y subproductos son inconsistentes

Meta	Meta ejecutada	Sexo			Edad				
		Mujeres	Hombres	Total	0 a menores de 13 años	13-30 años	Mayores de 30 a 60 años	Mayor de 60 años	Total
Meta 1 (Producto)	100	60	120	180	180	0	0	0	180
Meta 2 (Subproducto)	100	60	120	180	60	120	0	0	180

Producto (1): 180 (0 a menores de 13 años)

Subproducto (2): 60 (0 a menores de 13 años) y 120 (13 al 30 años)

Problemas en el reporte Sicoin 00823070

- El reporte no aparece mencionado en los medios de verificación de gobierno abierto
- Aunque resuelve algunas deficiencias del reporte 00822628 y facilita verificar la información en Siges
 - Identifica unidad ejecutora (1)
 - Facilita identificar producto y subproducto (2)
- Sin embargo, a la fecha consultada se encontraron los problemas siguientes en los datos para el programa Alimentación Escolar

Problemas en el reporte Sicoin 00823070

1. Solo aparecen datos para 13 unidades ejecutoras
 - Falta el registro desagregado de 12
2. En algunos casos, el total de meta ejecutada no coincide con el de la meta desagregada (marcado «3» en la imagen a continuación)
 - No se incluye explicación o justificación para la inconsistencia
 - Impide una verificación con los datos del Siges

Ejemplo: Programa Alimentación Escolar

304-Dirección departamental de educación de Chimaltenango

1

Meta	Meta ejecutada	Sexo			Edad				
		Mujeres	Hombres	Total	0 a menores de 13 años	13-30 años	Mayores de 30 a 60 años	Mayor de 60 años	Total
Meta 1 (Producto)	100	60	120	180	180	0	0	0	180
Meta 2 (Subproducto)	100	60	120	180	60	120	0	0	180

2

Meta ejecutada no coincide con total de meta desagregada por sexo, edad y etnia

3

Diagnóstico específico de los indicadores del Programa *Bono Familia*

- La unidad de medida es aporte
 - Sí desagrega metas físicas por sexo, edad y etnia.
- Pero:
 - Existen anomalías muy graves en los datos
 - La distribución por sexo, edad y etnia son casi perfectamente homogéneas, lo cual es imposible
 - Se sospecha una operación aritmética artificial o inventada
 - Por lo tanto, estos datos son inverosímiles y se consideraron falsos
 - En esta distribución anómala, se incluyeron beneficiarios directos del bono a menores de 13, lo cual se supone es imposible

Diagnóstico específico de los indicadores del Programa *Bono Familia*

Categoría	Metas físicas desagregadas	
Sexo	Mujeres	1,045,773
	Hombres	1,045,775
	Total	2,091,548
Edad	0 a menores de 13 años (Niñez)	522,886
	13-30 años (Juventud)	522,886
	Mayores de 30 a 60 años	522,887
	Mayor es de 60 años (Tercera Edad)	522,889
	Total	2,091,548
Etnia	Maya	522,886
	Xinca	522,886
	Garífuna	522,887
	Otros	522,889
	Total	2,091,548

5. Conclusiones

Conclusiones

- El Minfin desarrolló una herramienta informática para desagregar las metas físicas por sexo, edad y etnia
 - Sin embargo en su aplicación en la Administración Central se detectaron deficiencias serias. De no corregirlas:
 - Lo avanzado se limitará a un esfuerzo simbólico y sin utilidad práctica
- El alcance del Art. 8 del Acuerdo Gubernativo No. 321 - 2019 se limita al cumplimiento del compromiso 24 del 4to Panaga 2018-2020.
 - Una vez finalizada su vigencia, existe riesgo de abandonar el uso de la herramienta
 - No todas las entidades de la Administración Central lo cumplen
 - Y las que intentan cumplirla, lo hacen con deficiencias

Conclusiones

- De los 10 programas Covid, solo 2 desagregan por sexo, edad y etnia, usando la herramienta informática
 - Alimentación Escolar (Mineduc) y *Bono Familia* (Mides)
 - En ambos se detectaron deficiencias
 - Grave en un contexto en que se acentuarán las desigualdades
- Las inconsistencias encontradas en los reportes impiden la auditoría social en términos de inclusión e igualdad de género
- El Minfin cumplió con el diseño base de la herramienta informática para desagregar metas físicas
 - Un esfuerzo que va más allá de los clasificadores temáticos
 - Pero es necesario mejorarla y lograr uso generalizado
 - Se valora como un esfuerzo en la dirección correcta pero incompleto

6. Recomendaciones

Recomendaciones

- Cada año el Minfin debería incluir en el acuerdo gubernativo con la distribución analítica del presupuesto:
 - Un artículo que obligue desagregar las metas por sexo, edad y etnia
- Avanzar en el cumplimiento de compromisos internacionales
 - Y también de la Estrategia de Transparencia Fiscal (Acuerdo Ministerial No. 82-2019)
- Para facilitar la verificación de la información de metas físicas con unidad de medidas *personas*:
 - Desagregar por sexo, edad y etnia también los datos de Siges
 - Constituiría una fuente para la verificación de la calidad y confiabilidad de los datos del Sicoín

Recomendaciones

- Mejorar la información de las metas físicas del Programa de Alimentación Escolar
 - Lograr un formato más accesible y de lectura fácil
 - Incluir a todas las unidades ejecutoras
- El Mides debe corregir las deficiencias graves detectadas en las metas del programa *Bono Familia*
- El Congreso de la República debería incluir en el presupuesto 2021:
 - Una norma que obligue a todas las entidades de sector público a desagregar las metas físicas por sexo, edad y etnia
 - Independientemente de los clasificadores temáticos
- El Minfin debe mejorar la herramienta informática

Recomendaciones

- En su calidad de ente rector de la política fiscal, se recomienda al Minfin garantizar sistemas financieros confiables
 - Debe mejorar los reportes del Sicoin 00822628 y 00823070
 - En coordinación con otras entidades institucionalizar la generación de información con pertinencia de inclusión e igualdad
 - Estos esfuerzos deben alcanzar a todos los sistemas que proveen información financiera
- El Gobierno debe demostrar voluntad política para generar información estadística con pertinencia de inclusión e igualdad de género
 - Asumirlo como un compromiso de transparencia y rendición de cuentas

El Icefi ya sostuvo reuniones técnicas con MinFin y Mides

- Les expusimos las deficiencias detectadas
- Ambas entidades:
 - Mostraron una actitud de apertura y escucharon las recomendaciones
 - Admitieron la existencia de deficiencias
 - Ofrecieron corregirlas
 - El MinFin se comprometió a
 - Institucionalizar la apertura de los indicadores, incluyéndolo como un compromiso en el 5to Panaga
 - Mejorar la herramienta, corregir los reportes del SicoIn y generar un módulo de reportes accesibles a públicos no especializados
 - El Mides se comprometió a corregir los datos erróneos

**El informe completo está
disponible en descarga
libre y gratuita en**

www.icefi.org



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org