

# ¿Debilitar controles anticorrupción o agilizar la ejecución del presupuesto?

**Análisis de las iniciativas de ley números de registro 5252, 5263, 5264 y 5269**

**Ricardo Barrientos**

**Guatemala, Centroamérica, 18 de mayo de 2017**

# Contenido

- 1. Tensión entre transparencia y controles versus agilidad en la ejecución presupuestaria**
- 2. Controles de transparencia versus agilidad en la agenda legislativa de coyuntura. Análisis y recomendaciones para:**
  - La iniciativa de ley número de registro 5252
  - Las iniciativas de ley números de registro 5263 y 5264
  - La iniciativa de ley número de registro 5269
- 3. Conclusiones**

# **1. Tensión entre transparencia y controles versus agilidad en la ejecución presupuestaria**

# Una tensión que no debiese existir

---

- La prioridad siempre debe ser facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto
- Pero esta prioridad no debe ser excusa para tolerar la corrupción
  - Por ello, los controles sí son necesarios, aunque generen carga de trabajo adicional
- La agilidad de la ejecución presupuestaria no depende sólo de la existencia de controles anticorrupción y de transparencia. Quizá tan o más importe:
  - Buena planificación
  - Servicio civil bien capacitado
  - Disponibilidad financiera oportuna y suficiente

# Una tensión que no debiese existir

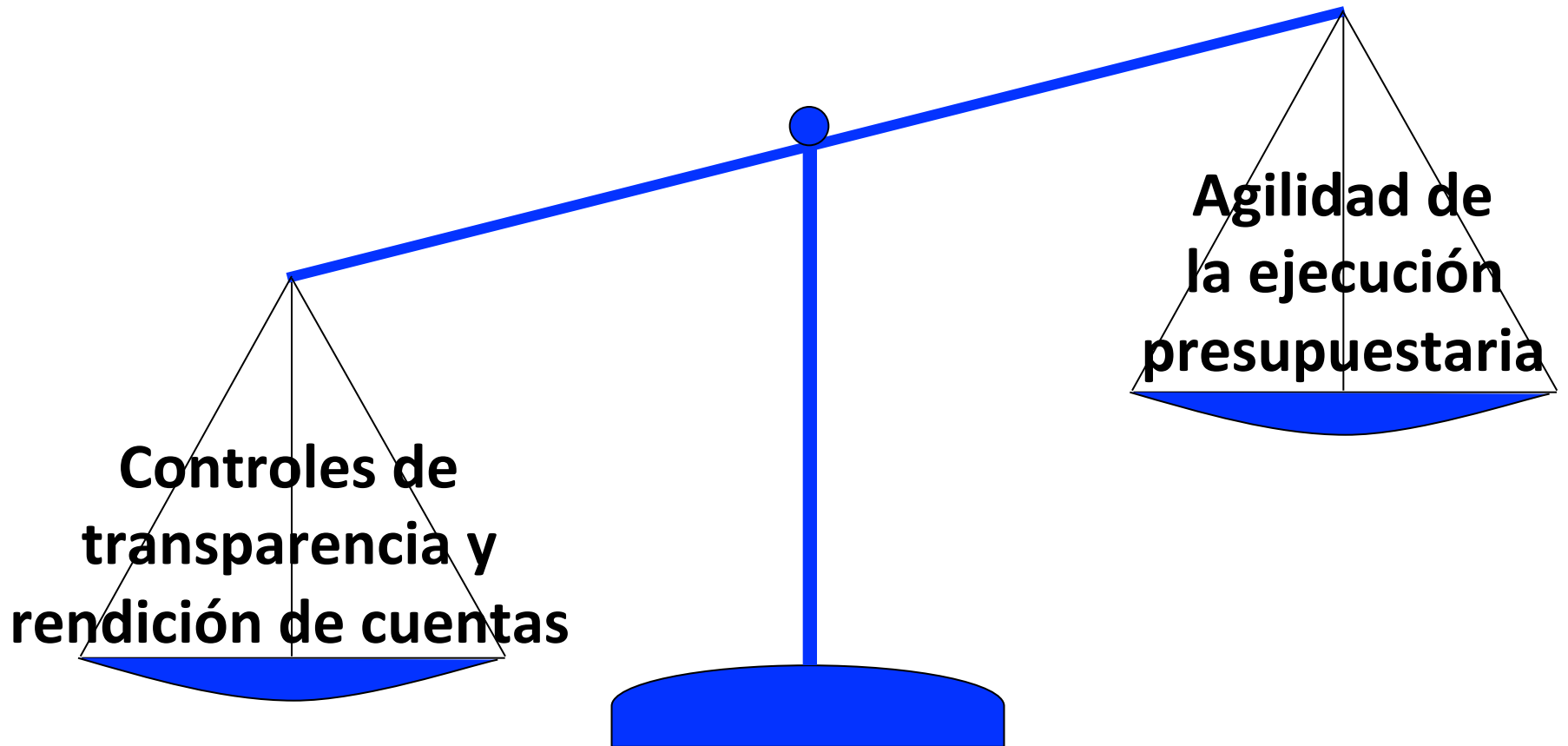
---

- En Guatemala el problema de corrupción es grave, y los antecedentes hablan por sí solos:
  - Los escándalos de corrupción perseguidos penalmente desde 2015
  - Pero además, muchos más previos a 2015
    - El fideicomiso de reconstrucción creado para el terremoto de 1976
    - Pero también casi todos los fideicomisos públicos desde entonces, creados como unidades ejecutoras de fondos sociales para agilizar la ejecución presupuestaria
      - FIS, Fonapaz, Covial, FOSS, Fodes, Fopavi, Fidemuni, Fidevillanueva, Fidesantacatarina, etc. Todos focos de opacidad y corrupción.
    - Mecanismos paralelos de ejecución como ONG y organismos internacionales
    - Adquisición de bienes y servicios muy vulnerables a la corrupción
      - Obra pública, medicamentos e insumos médicos, alimentos, combustibles, armas, fertilizantes, pauta publicitaria, arrendamientos, etc.

# Un extremo dañino: controles de transparencia demasiado engorrosos

---

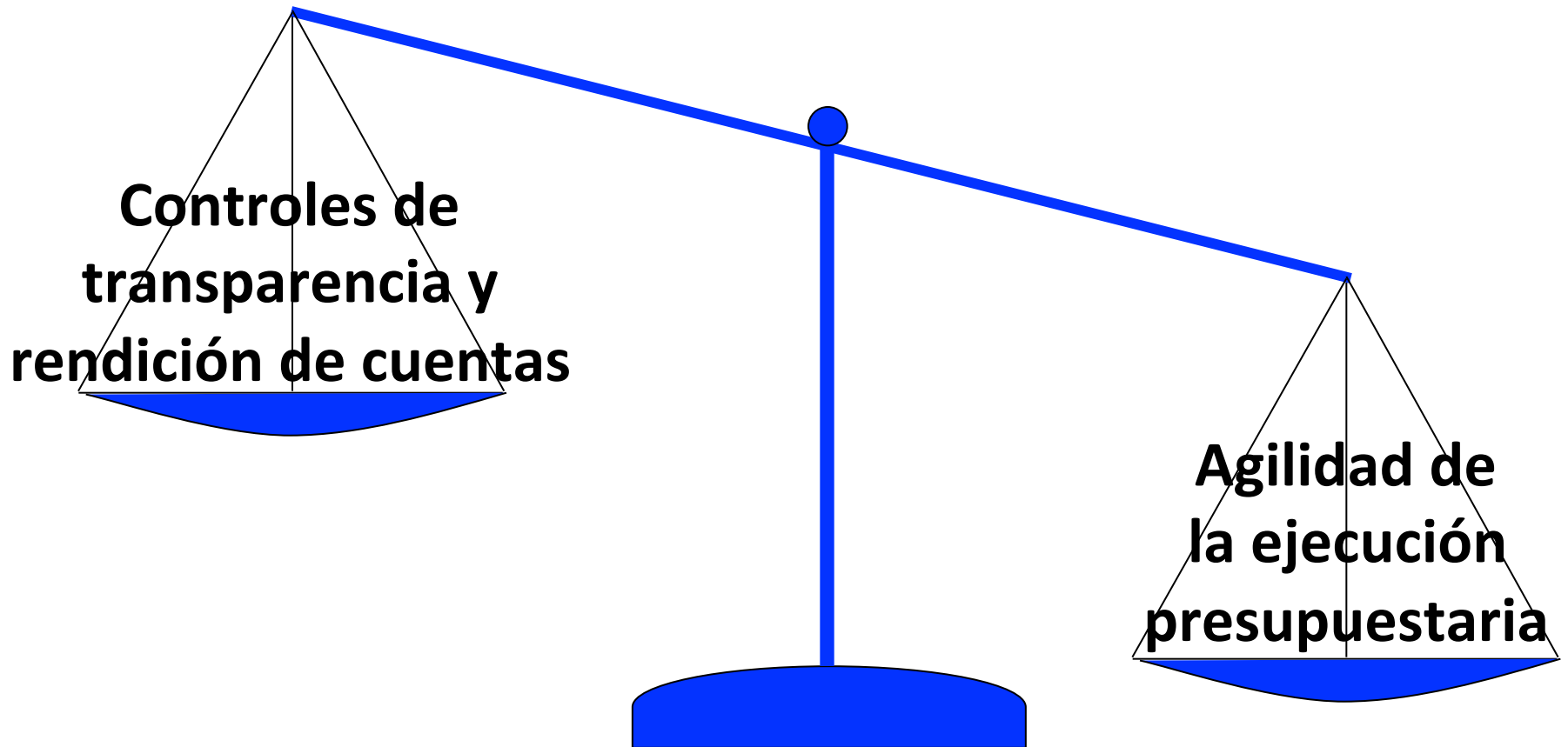
**Controles demasiado engorrosos se vuelven excusa para la ineficiencia e incapacidad para ejecutar**



# El otro extremo dañino: suprimir o debilitar controles para agilizar y facilitar la ejecución presupuestaria

---

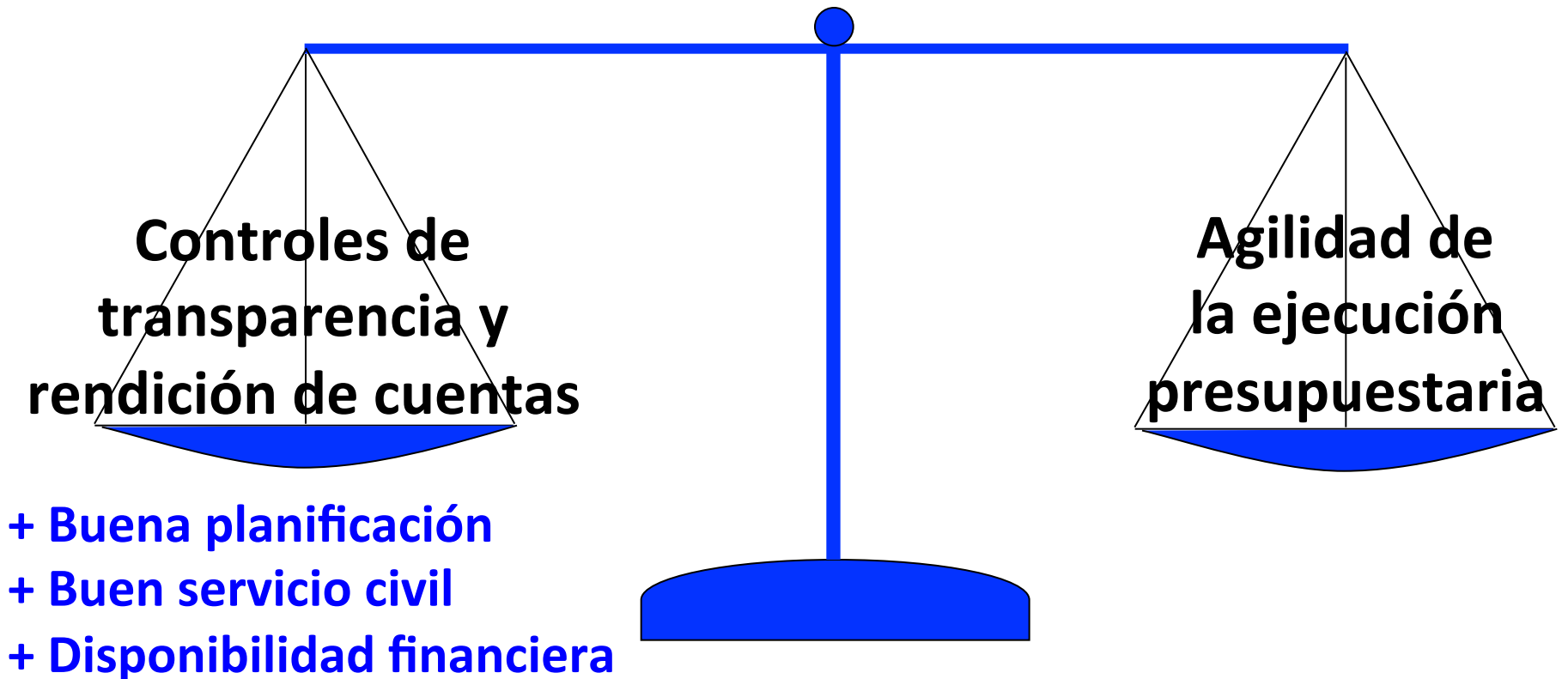
**Debilitar o suprimir controles con la excusa de agilizar la ejecución es una ventana para la corrupción y los abusos**



# Equilibrio entre controles de transparencia y agilidad de la ejecución presupuestaria: el óptimo deseable

---

**Este equilibrio es óptimo porque contribuye a la eficiencia y efectividad de la gestión pública, y atiende las principales demandas ciudadanas**





# Equilibrio entre controles de transparencia y agilidad de la ejecución presupuestaria: el óptimo deseable

---

- Sin embargo es muy difícil, si no imposible alcanzar el equilibrio óptimo perfecto entre controles y agilidad
- Tampoco gozaría del beneplácito y aprobación de *todos* los sectores. Es natural que haya quienes:
  - Prefieran o demanden más controles de transparencia que agilidad
  - Prefieran o demanden más agilidad que controles de transparencia
- Es una cuestión de intereses y naturaleza del sector al que se pertenece
  - Y por ello la combinación de controles y agilidad es una **decisión política que debe tener respaldo técnico**
- Es decir, luchar contra la corrupción y a favor de la transparencia puede ser complejo
  - Ambas demandas, por transparencia y agilidad, son legítimas
  - Sin embargo, en medio de ellas se ha escondido la corrupción y el abuso ...

## **2. Controles de transparencia versus agilidad en la agenda legislativa de coyuntura. Análisis y recomendaciones para:**

- **La iniciativa de ley número de registro 5252**

# Iniciativa 5252: propone modificar los destinos específicos del IVA-Paz

<b>Ley del IVA vigente (Dto. 27-92)</b>	<b>Propuestas de la iniciativa 5252</b>
<p><b>Destina a las municipalidades 1.5 puntos porcentuales de los 12 de la tarifa del IVA</b></p> <p>1/4 para gastos de funcionamiento, pago de prestaciones y jubilaciones</p> <p>3/4 para inversión</p>	<p><b>Destinar a las municipalidades 2 puntos porcentuales de los 12 de la tarifa del IVA</b></p> <p>1/4 para gastos de funcionamiento, pago de prestaciones y jubilaciones</p> <p>3/4 para inversión</p> <p>La mitad del incremento (0.25 puntos porcentuales) los administraría el Infom para proyectos de agua y saneamiento</p>
<p><b>Destina a los fondos para la paz, mientras existan, 1 punto porcentual de los 12</b></p> <p>Cuando ya no existen, la recaudación va al fondo común</p>	<p><b>Destinar la tarifa social de electricidad 0.5 puntos porcentuales de los 12 de la tarifa</b></p> <p>1 a 60 kWh mensuales Q 0.50 / kWh</p> <p>61 a 88 kWh mensuales Q 0.75 / kWh</p> <p>89 a 100 kWh mensuales «pago gradual»</p>

# Elementos de análisis de la iniciativa 5252

---

- El Icefi considera anómalo y erróneo que se le trasladó únicamente a la Comisión de Energía y Minas y no a la CFPM, pese a tener impacto fiscal
- De ser aprobada, la asignación de IVA-Paz para las municipalidades se incrementaría en alrededor de Q 1,030 millones anuales (más del 33% respecto a la asignación actual):
  - De estos, el Infom ejecutaría la mitad, alrededor de Q 515 millones anuales
  - El Icefi cree que los gobiernos locales sí necesitan más recursos, con lo cual esta medida apoyaría el presupuesto de las municipalidades
- **PERO** lamentablemente sobre las municipalidades pesan numerosos señalamientos de corrupción y enfrentan graves problemas de opacidad

# Elementos de análisis de la iniciativa 5252

---

- Según los informes de cumplimiento de la LAIP rendidos por la PDH:
  - Por lo menos 22 municipalidades aún no tienen UIP ni personal asignado
  - Por lo menos 38 dan trámite a las solicitudes de IP, pero que no cuentan con acuerdo de creación de la UIP o no tienen personal nombrado ni espacio ni equipo para la unidad
  - 180 municipalidades (53%) no cuentan con el portal electrónico que ordena la LAIP para publicar información de oficio o tramitar solicitudes electrónicas
- **Varios casos de persecución penal de actos de corrupción y otros delitos en municipalidades**
  - **Entre los casos de alto impacto de Cicig y Feci destacan Vivar (Antigua Guatemala), Medrano (Chinautla), Rizo (Puerto de San José), Vásquez Peralta (Taxisco), Roberto Gamarro y Emilene Mazariegos (Chicamán), San Juan Comalapa, San José Poaquil, Chiantla, entre otros**

Fuente: informes de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública (Secai) de la Procuraduría de los Derechos Humanos. Los datos provienen de las supervisiones *in situ* y de la supervisión de portales electrónicos que la Secai realizó en 2016.

# Elementos de análisis de la iniciativa 5252

---

- Asegurar el financiamiento para la tarifa social eléctrica es una medida necesaria
- Sin embargo, la propuesta de la iniciativa 5252 carece de estudios técnicos que la respalden
  - La exposición de motivos de la iniciativa sólo contiene un postulado de dos párrafos, sin análisis financiero
  - Esta deficiencia no permite evaluar si la propuesta satisface los requerimientos financieros del subsidio actual para usuarios de hasta 300 kWh mensuales
- La ley vigente establece que luego de la desaparición de los fondos para la paz, la recaudación va al Fondo Común
  - Esta medida reduce la rigidez del presupuesto
  - En tanto que sustituir un destino específico por otro, mantiene la rigidez del presupuesto

# Recomendaciones del Icefi

---

- Antes de cambios legales que incrementen recursos para las municipalidades, primero:
  - Las municipalidades, gobernaciones departamentales y consejos de desarrollo deben cumplir plenamente la LAIP
  - Deben someterse a controles estrictos de transparencia y rendición de cuentas como
    - Las disposiciones para la transparencia y eficiencia del gasto público (Art. 23) y cumplir la Estrategia para la mejora de la calidad del gasto público (Art.24), contenidas en la Ley del Presupuesto 2017 (Dto. 50-2016)
    - Cumplir de forma estricta las normas de transparencia fiscal y rendición de cuentas contenidas en la *Ley Orgánica del Presupuesto* y la *Ley de Contrataciones del Estado*
  - Se deben realizar y publicar los estudios técnicos necesarios de la propuesta relacionada a destinar una parte del IVA-Paz a la tarifa social
- Además de la Comisión de Energía y Minas, esta iniciativa la debería conocer y analizar la CFPM

## **2. Controles de transparencia versus agilidad en la agenda legislativa de coyuntura. Análisis y recomendaciones para:**

- Las iniciativas de ley números de registro 5263 y 5264**



# Propuestas en dictamen favorable CFPM a iniciativa 5263: modificar Ley Presupuesto 2017 (Dto. 50-2016)

---

- Arts. 1, 2 y 3 proponen la corrección de errores en el texto del Dto. 50-2016.
- Debilitar, modificar o suprimir algunos «candados» presupuestarios:
  - Art. 4: modifica el Art. 12 permitiendo transferencias a ONG, fundaciones, asociaciones u otras entidades no incluidas en el Presupuesto 2017, toda vez medien acuerdos o convenios internacionales ratificados
  - Art. 5: modifica el Art. 15 para permitir la provisión de bienes y servicios a población adulta que carezca de documento de identidad
  - Art. 6: modifica el Art. 23 para sustituir el censo de beneficiarios por la obligación de depurar, actualizar y publicar un listado en portal electrónico, de acceso fácil y en formato editable que debe actualizarse mensualmente
    - Además, establece la obligación de la Contraloría de auditar y fiscalizar

# La iniciativa 5264: modificar el Art. 23 de la Ley Presupuesto 2017 (Dto. 50-2016)

---

- Por su parte, la iniciativa 5264 propone:
  - En vez de «beneficiarios» de programas sociales se refiere a «usuarios»
  - El Mides y el Maga, además de coordinar con el INE, deben coordinar con la Sesan para:
    - Identificar a los «usuarios»
    - Priorizar los municipios con mayores indicadores de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional
    - Permite suscribir convenios con municipalidades para la selección de los «usuarios» de los programas sociales, así como para su monitoreo y evaluación
    - Obligación de informar a la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso
    - A más tardar agosto de cada año, el Mides debe crear un «Registro Único de Usuarios» de los programas sociales
      - Este registro sería público y ubicado en el portal electrónico del Mides

# Propuestas en dictamen favorable CFPM a iniciativa 5263: modificar Ley Presupuesto 2017 (Dto. 50-2016)

---

- Debilitar, modificar o suprimir algunos «candados» presupuestarios:

- Art. 7: modifica el Art. 76 permitiendo a los Codede:
  - Disminuir asignaciones de inversión para funciones agua, saneamiento, salud y educación, en casos de proyectos de arrastre
  - Prorroga en 2 meses la fecha límite para reprogramar obras (del 28 de abril al 30 de junio)
  - Se suprime la norma que exceptuaba a las obras de arrastre del cumplimiento de criterios y normativas del Conadur
- Art. 8: modifica el Art. 97 extendiendo la ampliación presupuestaria *preautorizada* para incluir reprogramaciones de obra de los Codede anteriores a 2016.
- Art. 9: modifica el Art. 99, corrigiendo errores de forma y ampliando en Q 40 millones el presupuesto de la SBS

# Propuestas en Dictamen favorable CFPM a iniciativa 5263: modificar Ley Presupuesto 2017 (Dto. 50-2016)

---

- Art. 10: modifica el Art. 100 cambiando las normas para obligaciones pendientes de pago de ejercicios anteriores:
  - **Suprime que la elaboración de un inventario elaborado con base en el Siaf y el Snip de proyectos y obras con obligaciones de ejercicios anteriores sea condición para pagarlas**
    - La exposición de motivos de la iniciativa y el Dictamen no explican la justificación de esta medida
  - Suprime la comisión encargada de trasladar al MinFin y al Congreso ese inventario, integrada por la unidad ejecutora de la entidad deudora, la Segeplan y la Contraloría
  - La reemplaza por una comisión interna integrada por la unidad ejecutora, auditoría interna y la Udaf, responsable de elaborar un listado de proyectos y obras con contratos no liquidados, y una lista de obligaciones y compromisos contractuales que aparecen en el Siaf y en el Snip
    - El listado lo presentará al MinFin y al Congreso antes del 1 de julio de 2017
    - El listado no incluirá proyectos de dragado ni de balastro
    - El artículo no es aplicable a las municipalidades
    - La Contraloría debe actuar conforme a la ley en materia de auditoría y fiscalización

# Elementos de análisis del Dictamen favorable CFPM a iniciativa 5263 y la iniciativa 5264

---

- Las correcciones de errores de forma y redacción son acertadas
- En una **visión ideal**, los programas sociales deben ser universales y sin condicionalidades
  - El Icefi propugna que este debe ser un objetivo de largo plazo, en el marco de un plan de desarrollo democrático e incluyente
  - La protección y el bienestar social es un derecho que no debe ser restringido
  - **El Estado y entidades como el Mides, MSPAS y Mineduc tienen un rol importante y deben ser fortalecidas**
- Pero las restricciones presupuestarias actuales de Guatemala imposibilitan hoy esa visión ideal y deseable
  - Para hacerlo financieramente viable, se requeriría un incremento muy grande en la carga tributaria
  - En tanto Guatemala no haga viables estas premisas, deben mantenerse las condicionalidades y los criterios de priorización

# Elementos de análisis del Dictamen favorable CFPM a iniciativa 5263 y la iniciativa 5264

---

- **Los programas sociales deben fortalecerse y ampliarse con controles muy estrictos de transparencia y rendición de cuentas**
- Su ejecución opaca o corrupta impide el derecho a la protección social
  - Lamentablemente la Contraloría ha documentado abusos y corrupción, en los que los receptores de ayuda son personas fallecidas o que no califican como derechohabientes:
    - Particularmente graves en el programa de subvención agropecuaria (Maga) y el de transferencias monetarias condicionadas (Mides)
    - El Mineduc y el MSPAS han confirmado que en 2016 no verificaron el cumplimiento de las condicionalidades
  - Estas anomalías impiden que personas que sí necesitan del apoyo lo reciban, limitando el derecho a la protección social

## Elementos de análisis del Dictamen favorable CFPM a iniciativa 5263 y la iniciativa 5264

---

- El Icefi expresa preocupación por la opacidad y capacidad de ejecución tan débil en el Mides
- Esta preocupación se multiplica ante el hecho que el préstamo del Banco Mundial para el *Proyecto Nutrición y Salud Guatemala Creciendo Sano* por US\$100 millones tiene como unidad ejecutora al Mides/Fodes
  - El Icefi considera que este proyecto está muy bien concebido y diseñado, y apoyará la infraestructura para el 1<sup>er</sup> nivel de atención en salud
  - Pero con la situación actual en el Mides, el préstamo podría sumarse a la ya larga lista de préstamos sin ejecutar o caer víctima de la corrupción o politización en la próxima coyuntura electoral

# Elementos de análisis del Dictamen favorable CFPM a iniciativa 5263 y la iniciativa 5264

---

- El Icefi reconoce la necesidad urgente de incrementar la inversión pública en infraestructura
  - Pero por desgracia, la obra pública ha sido un foco de corrupción y opacidad
  - La recuperación de la inversión no debe ser con tolerancia a la corrupción y apañando contratos que fueron sucritos cometiendo delitos
  - La interpelación en curso en contra del Ministro del CIV ha revelado denuncias penales en contra de decenas de contratistas
    - El Ministro Aldo García ha informado de al menos 40 denuncias penales en contratos de obra pública, incluyendo a Oderbrecht
    - Además, personeros de Conasa y Sigma fueron ligados al proceso del *Caso Cooptación del Estado*
- La propuesta de realizar pagos a contratos de periodos anteriores sin condición alguna es inaceptable, ya que promueve la impunidad



# Recomendaciones del Icefi

---

- Aprobar las correcciones de forma y redacción
- Debe hacerse referencia a *Derechohabientes*, y no «beneficiarios» o «usuarios» de los programas sociales
- Mantener la obligación para el Mides, el Maga y demás ejecutores de programas sociales para que en 2017 realicen un censo o padrón de beneficiarios
  - Este censo o padrón de beneficiarios debe ser más que un simple listado de receptores, incluyendo información socioeconómica que permita la auditoría y fiscalización
  - Esto permitiría una ejecución en 2018 más transparente y efectiva
  - Otorga tiempo para el urgente y necesario fortalecimiento del Mides
- Debido al riesgo de politización, no se considera prudente la propuesta de la iniciativa 5264 de vincular a los alcaldes al proceso de selección de derechohabientes

# Recomendaciones del Icefi

---

- Transferir al MSPAS y el Mineduc los Q 516 millones que el Mides y los Q 20 millones que el Maga tienen asignados en el presupuesto de 2017 para la ejecución de programas sociales
  - Para el efecto, se recomienda que el Congreso instale una mesa técnica con la participación del MinFin, MSPAS, Mineduc, Mides, la Segeplan, sociedad civil y todo sector interesado
  - La mesa técnica podría identificar a qué programas o rubros del Mineduc y del MSPAS se les podría incrementar el presupuesto
- Reconsiderar asignar al Mides/Fodes la responsabilidad de ser la unidad ejecutora para el préstamo de US\$ 100 millones del Banco Mundial para el *Proyecto Nutrición y Salud Guatemala Crecer Sano*
- El Mides debe publicar y someter al escrutinio público un plan para el fortalecimiento de su capacidad de ejecución

# Recomendaciones del Icefi

---

- No aprobar la modificación al Art. 100 del Dto. 50-2016 tal como fue propuesta en el dictamen de la CFPM:
  - Por un lado es correcto atender la objeción legal de la Contraloría, pues tendría conflicto de interés al integrar la comisión para realizar el inventario de obras a pagar
  - Pero por otro, es incorrecto liberar de condiciones el pago de contratos de períodos anteriores con problemas judiciales
  - Los compromisos pendientes de pago de períodos anteriores podrían incluir contratos suscritos sin el debido crédito presupuestario
    - La denominada «deuda flotante ilegal», cuya suscripción violó la ley anual del presupuesto, la *Ley Orgánica del Presupuesto* y la *Ley de Contrataciones del Estado*
    - Hacer pagos sin condiciones como auditoría o revisión previa constituirían casos graves de impunidad
  - Se recomienda modificarlo únicamente para suprimir a la Contraloría de la comisión que deben revisar los contratos

## **2. Controles de transparencia versus agilidad en la agenda legislativa de coyuntura. Análisis y recomendaciones para:**

- **La iniciativa de ley número de registro 5269**

# Iniciativa 5269: propone modificar la *Ley de Contrataciones del Estado*

Ley de Contrataciones Vigente	Propuestas de la iniciativa 5259
<p align="center"><b>Cotización Pública</b></p> <p>A partir de Q 90,000</p>	<p align="center"><b>Cotización Pública</b></p> <p>A partir de Q 150,000</p>
<p align="center"><b>Compra de baja cuantía</b></p> <p>Hasta Q 25,000</p> <p>Responsabilidad de quien autoriza la compra</p> <p>Debe publicarse en Guatecompras la documentación de respaldo y cada entidad determina los procedimientos</p>	<p align="center"><b>Compra de baja cuantía</b></p> <p>Hasta Q 90,000</p> <p>Responsabilidad de quien autoriza la compra</p> <p><b>Suprime la obligación de publicar en Guatecompras y la responsabilidad de cada entidad para determinar procedimientos</b></p>
<p align="center"><b>Compra directa</b></p> <p>De Q 25,000 a Q 90,000</p>	<p align="center"><b>Compra directa</b></p> <p>De Q 90,000 a Q 150,000</p>

# Elementos de análisis de la iniciativa 5269

---

- La iniciativa de ley goza del apoyo de un grupo de alcaldes
- Surge ya que el 28 de abril de 2017 venció la vigencia de la disposición transitoria contenida en el artículo 20 del Dto. 46-2016:
  - Permiso por 6 meses para realizar compras directas sin oferta electrónica
- Varios análisis han concluido que el abuso de la compra directa constituye uno de los principales focos de opacidad y corrupción en las adquisiciones públicas
  - En particular, vía el fraccionamiento se abusa de la compra directa para eludir los controles de las demás modalidades de adquisición pública
- Suprimir la obligación de publicar en Guatecompras las compras de baja cuantía constituiría un retroceso muy grave en materia de transparencia
- La exposición de motivos de la iniciativa de ley no contiene elementos de análisis técnico que justifiquen su aprobación
  - De hecho, el contenido de la iniciativa de ley contradice los considerandos: se propone fortalecer la cotización y licitación públicas, pero no se propone nada al respecto

# Recomendaciones del Icefi

---

- Dictaminar desfavorable y no aprobar la iniciativa de ley
  - Su aprobación reabriría oportunidades a la corrupción
- Las dificultades que enfrentan las municipalidades no se deben a controles excesivos en la *Ley de Contrataciones del Estado*, por lo que deben fortalecerse:
  - Las unidades de compras de las municipalidades, capacitándolas para aprovechar las ventajas de la Subasta Electrónica Inversa y realizar adecuadamente cotizaciones y licitaciones públicas y de la aplicación práctica de la ley en general
  - Las unidades de planificación, ya que en muchos casos las dificultades se deben a planificación deficiente

# 3. Conclusiones



# Conclusiones

---

- No debería haber tensión entre los controles de transparencia y la agilidad de la ejecución presupuestaria
- La agilidad de la ejecución se puede lograr incluso sometiéndola a controles estrictos, vía:
  - Buena planificación, servicio civil capacitado y disponibilidad presupuestaria oportuna y suficiente
- La agilidad de la ejecución no debe ser excusa para debilitar los controles
- El fortalecimiento del Estado y de entidades como el Mides es necesaria y urgente para lograr una ejecución efectiva y transparente de los programas sociales
- No deben pagarse contratos anteriores sin auditoría y fiscalización previa
- Las municipalidades y gobiernos locales deben redoblar sus esfuerzos por transparencia y lucha contra la corrupción
  - Deben cumplir plenamente la LAIP y las normas de transparencia como condición legítima para incrementarles los recursos



# ¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



[www.icefi.org](http://www.icefi.org)