

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

Guatemala, Centroamérica
Julio de 2016

NOTA DE COYUNTURA 04-2016

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Carlos Melgar — Investigador, Icefi

Colaboraron también

Walter Figueroa — Economista investigador, Icefi

Producción editorial

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:



National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Contenido

1.	Introducción	5
2.	Guatemala en la Alianza para el Gobierno Abierto y los resultados del primer plan 2012-2014	6
2.1	El gobierno abierto y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	6
2.2	Participación de Guatemala en la Alianza para el Gobierno Abierto	7
2.3	Los resultados del primer plan nacional de acción de gobierno abierto de Guatemala	9
3.	Segundo Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto, Guatemala 2014–2016	9
3.1	Los compromisos de transparencia fiscal en el Segundo Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto Objetivos generales y estructura institucional	11
4.	Evaluación de los 18 compromisos de transparencia fiscal en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014- 2016	12
4.1	Resultados generales	13
5.	Consideraciones finales	38

Siglarlo

Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
Copret	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico
ETF	Evaluación de la Transparencia Fiscal
FMI	Fondo Monetario Internacional
GUATECOMPRAS	Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
IBP	International Budget Partnership
INE	Instituto Nacional de Estadística
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (México)
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MRI	Mecanismo de Revisión Independiente
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
Portal GL	Portal de Gobiernos Locales
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
Sicoín	Sistema de Contabilidad Integrada
Sicoín GL	Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales
Siges	Sistema de Gestión
Snip	Sistema Nacional de Inversión Pública
PEFA	Informe de Gestión de las Finanzas Públicas (<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>)

1. Introducción

La transparencia fiscal, como un componente de la política fiscal, implica publicar y facilitar información sobre la situación pasada, presente y futura de las finanzas públicas. Bien implementada, puede aumentar la legitimidad y la confianza en los Gobiernos; mitigar la resistencia a pagar impuestos; fortalecer la eficiencia, estabilidad y sostenibilidad de las políticas fiscales; acrecentar la integridad, calidad y eficaz implementación de las políticas públicas, especialmente aquellas destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad. Para el efecto, requiere de la combinación de esfuerzos que permitan una gestión efectiva y transparente de la política fiscal, así como la promoción de principios y mecanismos que aseguren el acceso a información pública, la participación constructiva de la ciudadanía y la rendición de cuentas.

Dentro de los esfuerzos internacionales de transparencia destaca la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa conjunta entre múltiples actores por medio de la cual los gobiernos miembros trabajan con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país. Los países se unen a la AGA a través de la elaboración de un plan de acción, el cual es desarrollado en colaboración con la sociedad civil. Estos planes de acción traducen la voluntad política que los países demuestran al unirse a esta iniciativa en acciones concretas, ya que cada plan de acción debe contener compromisos específicos para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación de la ciudadanía.

El Estado de Guatemala forma parte de la AGA desde 2012 y recientemente acaba de culminar el periodo previsto para la ejecución del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016. De los 48 compromisos que integraron este plan, 18 estaban relacionados con la transparencia fiscal y fueron incorporados a propuesta del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El interés por monitorear y acompañar esta iniciativa surge porque la AGA tiene como finalidad la creación de un círculo virtuoso a partir de tres ejes: transparencia, colaboración y participación. De esta forma se promueve la democratización de las instituciones y la mejora de la actividad gubernamental para alcanzar eficiencia, eficacia y calidad en el uso de los recursos públicos.

El presente documento constituye la segunda evaluación de los 18 compromisos de transparencia fiscal del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, al 30 de junio de 2016. La evaluación, efectuada a partir de criterios definidos por el Instituto, permite hacer un balance sobre la implementación de los compromisos analizados, y concluye que 2 compromisos alcanzaron su objetivo, 3 presentaron avances significativos, 7 registraron una implementación en curso y 6 evidenciaron déficit de implementación. En el presente documento se explican y detallan las razones por las cuales el Icefi asignó esas ponderaciones, a partir de los medios de verificación disponibles en las distintas fuentes de información consultadas.

El Icefi considera que la implementación de la AGA todavía presenta desafíos para los actores que intervienen en su implementación, en el sentido de que se debe lograr una mayor participación y apropiación de la ciudadanía en estos temas, de manera que se haga conciencia de los beneficios que pueden representar para el país la adopción de estándares de gobierno abierto en los diferentes niveles de la gestión pública. Por otra parte, la evaluación tiene el propósito de promover la reflexión sobre los nuevos retos que deben considerarse para aumentar la legitimidad y credibilidad en los procesos de co-creación de los siguientes planes de gobierno abierto que surjan en el contexto de la AGA. Por último, el Icefi quiere destacar la importancia que tiene la promoción de agendas de transparencia fiscal para recuperar la confianza ciudadana en las finanzas públicas y permitir un debate más informado entre autoridades y sociedad civil sobre la política fiscal necesaria para enfrentar los desafíos sociales y económicos de cada país.

2. Guatemala en la Alianza para el Gobierno Abierto y los resultados del primer plan 2012-2014

2.1 El gobierno abierto y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

El gobierno abierto es concebido como un nuevo paradigma de la gestión pública que se basa en los principios de transparencia, participación y colaboración. Se entiende como aquel gobierno que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, al tiempo en que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

Cuando se habla gobierno abierto, indican Ramírez-Alujas y Dassen (2014), se hace referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en: i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); ii) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño y la implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y iii) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas y la sociedad civil.

Este concepto ha tenido un empuje internacional por medio de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa global de adhesión voluntaria fundada en septiembre de 2011 por ocho países. Para incorporarse a la AGA los países deben comprometerse a sostener los principios de un gobierno abierto y transparente al suscribir la *Declaración de Gobierno Abierto*, por medio de la cual los países se comprometen a «fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI». Actualmente cuenta con la participación de 70 países y desde su fundación, la AGA ha buscado obtener compromisos concretos de los gobiernos en cuatro ámbitos de acción, que a su vez contienen varios compromisos:

- I. *Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales*: contiene el compromiso de promover un mayor acceso a la información (en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente), procurar la divulgación de las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno, así como publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público, el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. También, solicitar comentarios del público para saber cuál información es más valiosa, y tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.
- II. *Apoyar la participación ciudadana*: contiene compromisos para hacer más transparente la formulación de políticas y la toma de decisiones mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público. Además, persigue el aumento de la participación del público en la realización, seguimiento y evaluación de las actividades gubernamentales, así como creación de mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los Gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
- III. *Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en los Gobiernos*: define compromisos para

obtener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales. Además, fortalecer el imperio de la ley, incluyendo el aumento del número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado, así como intercambiar información y experiencias.

- IV. Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas: con el propósito de aprovechar tecnologías nuevas que ofrezcan oportunidades de participación de la sociedad civil, se identifican prácticas eficaces y enfoques innovadores que puedan empoderar a las personas y promuevan la transparencia en el Gobierno.

De acuerdo con Villoria Mendieta (2012), la teoría que existe tras la AGA, según sus propios portavoces, se basa en tres 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).

2.2 Participación de Guatemala en la Alianza para el Gobierno Abierto

Para unirse a la AGA, los países deben seguir los siguientes pasos: a) cumplir con los cuatro criterios mínimos de elegibilidad (relacionados con transparencia fiscal, leyes de acceso a la información, publicación de información relacionada a funcionarios públicos electos o de alto rango y participación ciudadana); b) enviar una carta de intención, expresando formalmente la intención del gobierno de incorporarse a la iniciativa y el compromiso de respetar los principios de gobierno abierto articulados en la «Declaración de Gobierno Abierto»¹; y, c) identificar a un ministerio o dependencia que lidere el proceso y comenzar el desarrollo de su plan de acción.

Con relación a los criterios de elegibilidad, cada área es medida por indicadores objetivos y validadas por expertos internacionales. Cada una de ellas acumula, como máximo, cuatro puntos. De esa cuenta, el puntaje máximo total que puede obtenerse es de dieciséis puntos. Para participar en la AGA, los países deben tener una nota de al menos el 75% del total de los puntos, es decir, doce de dieciséis. Guatemala ha cumplido con los requisitos de elegibilidad, al obtener una puntuación total de trece puntos de los dieciséis posibles en la evaluación efectuada de las cuatro áreas.² Esta puntuación, que se revisa cada año, ha sido la misma para el país desde que se integró a la AGA.

En materia de «transparencia fiscal», ha obtenido la puntuación máxima de cuatro puntos, debido a la publicación oportuna de la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y del informe de auditoría, según consta en la Encuesta de Presupuesto Abierto que elabora anualmente la International Budget Partnership (IBP). En «acceso a la información», ha obtenido una puntuación máxima de cuatro puntos, por contar con una Ley de Acceso a la Información Pública. En el criterio de «publicación de información relacionada a funcionarios públicos electos o de alto rango», ha obtenido una nota de dos puntos, por contar con una ley que requiere la entrega de la declaración jurada patrimonial de parte de funcionarios electos o de alto rango, pero que no demanda su publicidad. Y en la variable de «participación ciudadana», se le han asignado tres puntos, porque su calificación en el subindicador de libertades civiles del Índice de Democracia elaborado por el Economist Intelligence Unit, es superior a cinco.

¹ Véase en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.

² La información de los criterios de elegibilidad están disponibles en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1HG66aDufl6BK0RnG-gOruWR8Lz-oVzwZde-tsTaZhrw/edit?pref=2&pli=1>.

Una vez que un país es aceptado a formar parte de la AGA debe cumplir los siguientes requisitos:

- *Trabajar con la sociedad civil para formular un plan de acción.* Mediante un proceso multilateral, abierto y participativo se debe desarrollar un plan de acción que contenga compromisos, concretos, cuantificables e innovadores en las áreas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica. Una vez finalizado, éste debe ser enviado a la AGA y publicado por los gobiernos.
- *Cumplir con los compromisos adoptados en el plan de acción, de acuerdo con su cronograma.* La implementación y cumplimiento de los compromisos contenidos en los planes tienen un plazo de dos años, es decir, la temporalidad de los planes es bianual. Una vez terminado un plan se procede a formular uno nuevo.
- *Elaborar un informe anual de autoevaluación.* Los gobiernos están obligados a presentar un informe anual y honesto del cumplimiento de los compromisos contenidos en el plan de acción.
- *Participar en el proceso de investigación del Mecanismo Independiente de Evaluación (MRI).* El MRI es un mecanismo independiente de evaluación de la implementación y cumplimiento de los compromisos, que presenta informes semestrales con recomendaciones técnicas para tener en cuenta en próximos planes. Los Gobiernos están obligados a colaborar con los investigadores independientes, proporcionándoles la información necesaria para desarrollar su trabajo.
- *Contribuir al aprendizaje entre pares de la Alianza.* Los gobiernos pueden contribuir al avance de los objetivos de la alianza, mediante el intercambio de conocimientos, asistencia técnica, mejores prácticas y otros recursos.

La adhesión de Guatemala a la AGA se formalizó el 27 de julio del año 2011 y se integró oficialmente a partir de abril de 2012. De acuerdo con la calendarización correspondiente al grupo dos, en el que se encuentra Guatemala, el desarrollo del primer plan de acción inició el 31 de marzo de 2012 y su implementación correspondió al período de junio de 2012 a julio de 2013. El segundo plan de acción tuvo un horizonte de implementación de julio de 2014 a junio de 2016. Actualmente se está desarrollando el tercer plan de acción, cuya ejecución será de agosto de 2016 a junio de 2018.

Con relación a la dependencia que debe liderar el proceso para la creación y desarrollo o implementación de los planes de acción, en los dos primeros planes esta tarea correspondió a la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret) hasta enero de 2016. Durante el gobierno anterior y por decisión presidencial, la Copret estuvo a cargo de la Vicepresidencia de la República, que paradójicamente centralizó todos los esfuerzos para la promoción de la transparencia. Con el cambio de autoridades ocurrida este año, el proceso se reactivó hasta el mes de abril a partir del nombramiento de la persona que ejerce el cargo como punto de contacto entre el Gobierno y la AGA, sin embargo, todavía no existe una oficina o dependencia que tenga atribuciones específicas para la promoción de la transparencia dentro del Organismo Ejecutivo. En materia de transparencia fiscal, sin embargo, se han dado los primeros pasos para que el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) retome el liderazgo en esta área.

2.3 Los resultados del primer plan nacional de acción de gobierno abierto de Guatemala

El primer plan de acción de gobierno abierto se limitó a enumerar dos desafíos para el Gobierno: a) aumentar la integridad pública, relacionada, en el documento, con la agilización de los procesos administrativos, la erradicación progresiva del secretismo en la contratación pública y la divulgación de la importancia de la gestión por resultados; y, b) aumentar la efectividad en el manejo de los recursos públicos, lo cual se vincula con regulación para optimizar los «desperdicios», regulación en contrataciones de personal permanente, asesor y consultivo, regulación de un plan de adquisiciones efectivo y oportuno, regulación de gastos superfluos, así como utilización efectiva de fondos de préstamos y donaciones. El plan no presentó plazos de cumplimiento ni identificó responsables. Incluyó tres compromisos: 1) implementación del sistema de evaluación de gestión por resultados; 2) fortalecimiento del control del crédito público; y, 3) continuar con los esfuerzos de control y transparencia.³

De acuerdo con la evaluación del MRI, el país no atendió sus obligaciones. En primer lugar, el Gobierno no cumplió con el requisito de consultar al público durante el desarrollo de su Plan, produciéndolo sin la importante perspectiva de la sociedad civil. Durante la implementación del Plan, el Gobierno organizó un mecanismo de consulta con entidades públicas que llevó a avanzar en la creación de portales web con información oficial, pero dicho mecanismo fue criticado por no haber incluido suficientemente a grupos de la sociedad civil. Y en cuanto al informe de autoevaluación, no fue presentado dentro del plazo estipulado ni fue puesto a consideración del público ni de las organizaciones de la sociedad civil, como está estipulado por mandato de la AGA.⁴

Como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del Gobierno, la Unidad de Apoyo de la AGA remitió a las autoridades en abril de 2014, una comunicación oficial en la que señalaban que el informe MRI 2014 encontró que Guatemala actuó de manera contraria al proceso de la Alianza porque el plan de acción «se desarrolló sin la participación, en línea o fuera de la línea, de la sociedad civil». Por esta razón y con el «fin de evitar una futura revisión del subcomité de Criterios y Estándares», recomendaron que se hiciera «un esfuerzo concertado para involucrar a los ciudadanos y la sociedad civil en el desarrollo de su nuevo Plan de Acción Nacional».⁵ Esto obligó a las autoridades del Ejecutivo a incluir a organizaciones de sociedad civil, aunque con persistieron algunas medidas excluyentes.

3. Segundo Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto, Guatemala 2014–2016

De acuerdo con el MRI, el Segundo Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto se desarrolló con la participación de la sociedad civil, siendo esto un gran avance con relación al primer plan. Sin embargo, reconoce que no existió un proceso de diálogo y consenso que permitiera la priorización de los compromisos. En efecto, la convocatoria oficial a la ciudadanía para proponer y discutir compromisos que potencialmente

³ Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Guatemala%20Plan%20de%20Accion.pdf>.

⁴ El Informe está disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Guatemala_final_2012.pdf.

⁵ La carta está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Country%20Letter%20Guatemala%20SP.pdf>.

podrían ser incorporados al plan se realizó el 21 de mayo de 2014, a través de uno de los diarios de mayor circulación en el país. Es decir, la convocatoria por parte del Ejecutivo se realizó a tres semanas de la fecha final que tenía para la presentación del plan ante la AGA.

Antes de ello, en la última semana de abril de 2014, la Copret había enviado cartas de invitación para la conformación de una mesa técnica, a organizaciones de sociedad civil, que a partir de la fecha en la cual inicia formalmente la formulación del segundo plan, demandaron activamente la apertura del proceso y la observancia de los principios de la AGA. Las organizaciones de sociedad civil que mantuvieron la presión e incidencia para que el gobierno respetara los principios en los que se basa el funcionamiento de la AGA fueron el Icefi, Congreso Transparente, Guatecívica y el Instituto Nacional de Investigación y Análisis Independiente de Guatemala. La legitimidad del proceso se vio afectada por momentos debido a decisiones unilaterales adoptadas desde la Vicepresidencia de la República, por ejemplo, con la exclusión de Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional. Al respecto existió una solicitud para no restringir la participación de ninguna organización de sociedad civil, ya que restaba a este espacio el carácter multilateral, abierto y participativo que exige la AGA.⁶

Como consecuencia de lo anterior, la primera versión del plan incluía únicamente los compromisos de gobierno y no los de sociedad civil, los cuales, por lo tardío de la convocatoria y la conformación de la mesa técnica, fueron incluidos en una segunda versión. Como bien expresa el MRI, la versión final del plan de acción quedó dividida en dos secciones, la primera correspondiente a 22 compromisos de Gobierno y la segunda con 26 compromisos de la sociedad civil. Esta distribución generó dispersión y duplicidad en los esfuerzos para implementar los compromisos, aspecto que fue intensamente criticado por el Icefi.

Como ya se mencionó, la Copret fue designada como la entidad responsable de monitorear y gestionar el cumplimiento de los compromisos contenidos en el segundo plan. Para este efecto, creó la Mesa Técnica de Gobierno Abierto que funciona desde 2014, en la que han participado los responsables directos de los compromisos y las organizaciones de sociedad civil que decidieron acompañar este proceso. La continuidad de este espacio se vio afectado entre abril y agosto de 2015 a raíz de la denuncia que presentó el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) sobre una red de defraudación aduanera y contrabando que involucró al expresidente, la ex vicepresidenta y al secretario privado de la Vicepresidencia. Como se indicó anteriormente, la Copret dependía directamente de la Vicepresidencia de la República, por lo cual este escándalo afectó su trabajo y probable continuidad.

Durante el periodo del gobierno de transición se retomó el trabajo de la Mesa Técnica, hasta la primera quincena de enero de 2016. Durante los primeros meses del nuevo Gobierno (el periodo de enero a comienzos de abril), no se registraron mayores avances debido a que no existió claridad sobre la institucionalidad ni sobre una agenda de transparencia en el Organismo Ejecutivo; a ello se agrega que tampoco se informó sobre una decisión final acerca de suprimir o no a la Copret. El proceso se retomó hasta finales de abril, cuando se oficializó el nombramiento del punto de contacto entre el Gobierno y la AGA. Esta situación permitió retomar la implementación del segundo plan de gobierno abierto, y aunque de manera tardía, arrancar el proceso para la elaboración del tercer plan de acción.

6 Una de las cartas enviadas está disponible en: http://icefi.org/sites/default/files/cartas_en_pdf.pdf.

3.1 Los compromisos de transparencia fiscal en el Segundo Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto

El *Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016* quedó integrado por 48 compromisos, de los cuales 18 se refieren a transparencia fiscal y fueron propuestos por el Icefi (ver cuadro 1).⁷ La responsabilidad de implementar estos compromisos quedó asignada a las entidades públicas, de la manera siguiente: Ministerio de Finanzas Públicas -Minfin- (12), Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico -Copret- (3), Superintendencia de Administración Tributaria -SAT- (1), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS- (1), y el Instituto Nacional de Estadística -INE- (1).

Cuadro No. 1 Compromisos de transparencia fiscal propuestos por el Icefi Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016	
Eje temático	Nombre del compromiso
1. Rendición de cuentas	- Diseñar e implementar manuales, lineamientos y disposiciones técnicas para la rendición de cuentas (SC - #7) - Institucionalizar el primer nivel de atención en salud, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 13-2013 del Congreso de la República (SC - #10) - Fortalecimiento de las unidades de auditoría interna (SC - #24)
2. Transparencia presupuestaria y financiera	- Cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (SC - #11) - Publicación de todos documentos relacionados al presupuesto (SC - #12) - Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN- (SC - #14) - Reformar el Portal de Gobiernos Locales -Portal GL- (SC - #15) - Integración y vinculación de los sistemas y subsistemas relacionados con la administración financiera (SC - #16)
3. Adquisiciones públicas	- Estandarizar las bases para eventos de adquisiciones del Estado (SC - #20) - Regular y transparentar las compras directas y los casos de excepción para adquisiciones del Estado (SC - #21) - Fortalecimiento en la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto (SC - #22) - Fortalecimiento de las unidades o dependencias responsables de realizar la planificación de adquisiciones públicas (SC - #23)
4. Transparencia tributaria	- Cumplir plenamente el Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- (SC - #17) - Publicar las metas de recaudación tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización (SC - #18) - Transparentar las exenciones y exoneraciones de impuestos (SC - #19)
5. Acceso a la información	- Legislación complementaria para garantizar el derecho de acceso a la información pública (SC - #6) - Actualización de los portales de Internet de Fideicomisos, Organizaciones No Gubernamentales y Transferencias Presupuestarias (SC - #25)
6. Participación ciudadana	- Abrir e institucionalizar espacios de participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria (SC - #13)

Fuente: Icefi, elaboración propia

En febrero de 2015, el Icefi presentó su primera evaluación sobre el cumplimiento de estos compromisos y destacó que solo cuatro mostraban grados parciales de avance, en tanto que los catorce restantes

⁷ Información disponible en: <http://icefi.org/comunicados/guatemala-gobierno-incorpora-las-propuestas-del-icefi-en-el-plan-de-accion-2014-2016>.

permanecían incumplidos. También señaló en esa ocasión que únicamente trece de los dieciocho compromisos contaban con un cronograma de trabajo para su cumplimiento. Los resultados del informe fueron presentados a la opinión pública y a la mesa técnica de gobierno abierto que en ese entonces coordinaba la Copret.⁸ En cumplimiento de los requisitos que exige la AGA, el Gobierno elaboró y presentó en septiembre de 2015 el «Informe de autoevaluación de medio término»,⁹ mientras que el MRI presentó en mayo de 2016 el «Informe de Avance 2014-2015: Guatemala».¹⁰

4. Evaluación de los 18 compromisos de transparencia fiscal en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016

El Icefi elaboró la segunda evaluación, al 30 de junio de 2016, sobre el cumplimiento o incumplimiento de los 18 compromisos de transparencia fiscal incorporados en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016, a partir de una lectura crítica del «Informe de autoevaluación de medio término» del Gobierno, del «Informe de Avance 2014-2015: Guatemala» del MRI, y de una revisión exhaustiva de la información y medios de verificación disponibles en el portal de gobierno abierto del Organismo Ejecutivo,¹¹ y en los subsitios de gobierno abierto creados en las páginas de Internet del Minfin y del MSPAS.¹²

Los informes elaborados por el Gobierno y el MRI atienden las directrices que prevé la AGA y establece cuatro categorías de cumplimiento: no iniciado, limitado, sustancial o completo. Sin embargo, a criterio del Icefi estas opciones no permiten un análisis a profundidad de las acciones desarrolladas por los responsables de los compromisos y en particular de aquellos que no fueron plenamente implementados o que requerían de un esfuerzo de monitoreo permanente. Por esta razón, para el presente análisis el Instituto incluyó las siguientes categorías:

- *Objetivo cumplido*: se han desarrollado todas las actividades y metas intermedias necesarias para el cumplimiento del objetivo principal, y los medios de verificación específicos lo evidencian.
- *Avance significativo*: se han tomado las decisiones institucionales necesarias y se han movilizado efectivamente recursos y acciones para el cumplimiento de las metas intermedias. Los medios de verificación específicos muestran avances, pero no ha concluido el proceso.
- *Implementación en curso*: se han tomado decisiones institucionales relevantes para el cumplimiento de las metas intermedias y se ha comenzado a movilizar recursos e implementar acciones. Los medios de verificación específicos 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 institucionales relevantes, pero la implementación de las metas intermedias no está cumplida o está atrasada.

8 Disponible en: <http://icefi.org/temas-de-interes/incumplen-compromisos-de-transparencia-fiscal>.

9 Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/257/assessment>.

10 Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/257/irm>.

11 Disponible en: <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/>.

12 En el caso del Minfin, está disponible en: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/compromisos-para-el-ministerio-de-finanzas-publicas>. En el caso del MSPAS, está disponible en: <http://www.mspas.gob.gt/index.php/en/compromisos-de-gobierno-abierto.html>.

- *No muestra progreso*: no se han tomado decisiones relevantes para el cumplimiento de las metas preliminares.

4.1 Resultados generales

De acuerdo con el análisis del Icefi, de los 18 compromisos en materia de transparencia fiscal analizados, en **2** se alcanzó el objetivo previsto, **3** presentan avances significativos, **7** registran una implementación en curso y **6** registran déficit de implementación (ver cuadro 2). Las razones que justifican esta conclusión para cada compromiso aparecen con detalle en la tabla incluida en las siguientes páginas.

Cuadro No. 2 Avances en implementación de los compromisos de transparencia fiscal Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016		
Categoría	Cantidad	Número de compromisos
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	

Fuente: Icefi, elaboración propia

Es importante explicar que las categorías de cumplimiento establecidas por el Icefi se relacionan con los avances de las metas que integraron cada compromiso de este plan de acción, factibles para un periodo de dos años, pero que en algunos casos necesitan de más tiempo para asegurar el objetivo o propósito general trazado.

Por ejemplo, en el compromiso que se refiere al «Cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional», las metas estuvieron orientadas a contar con un plan de trabajo para conocer las fases o etapas, desafíos, recursos y relaciones intersectoriales necesarias en el tiempo para implementar plenamente el Código y el Manual, lo cual no ocurrirá en dos años. La misma situación ocurre con el compromiso referido a «Cumplir plenamente el Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos», en el que las metas, de ser adecuadamente atendidas, permitirán cumplir el estándar. En estos dos ejemplos, no obstante los avances, el país está lejos de cumplir con esos estándares internacionales de transparencia fiscal y de transparencia tributaria.

Aunque el alcance de los compromisos afrontan una complejidad diferente, desde la perspectiva de las entidades públicas que tienen la responsabilidad de velar por su implementación (ver cuadro 3), los que corresponden al INE y la SAT muestran avances significativos para la consecución de los objetivos previstos, y el que se encuentra a cargo del MSPAS registra una implementación en curso. En el caso de los tres compromisos que estaban asignados a la Copret, todos presentaron déficit de implementación. Para los doce compromisos asignados al Minfin, se concluye que dos cumplieron con el objetivo trazado, uno muestra avance significativo, en seis la implementación está en curso y en tres se registra déficit de implementación.

Cuadro No. 3
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

Fuente: Icefi, elaboración propia

Evaluación del cumplimiento o incumplimiento de los 18 compromisos en materia de transparencia fiscal del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016

Análisis al 30 de junio de 2016

Número	Nombre y metas	Entidad responsable	¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
			Sí	No			Situación	Análisis
SC - #6	Legislación complementaria para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Metas: 1. Elaboración de los anteproyectos de Ley del Sistema de Archivos Públicos y Ley de Protección de Datos Personales. 2. Realización de consultas a organizaciones sociales y empresariales para retroalimentar el contenido de los anteproyectos de ley. 3. Entrega de las iniciativas de ley al Organismo Legislativo. 4. Acompañamiento para favorecer la discusión, análisis y aprobación de las dos iniciativas de ley.	Copret	x		Sí definió fechas de cumplimiento por cada meta intermedia, pero no tienen una secuencia coherente.	En página de Internet: 31% En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento limitado	Déficit de implementación	En su autoevaluación el Gobierno reportó dos aspectos: primero, que con el apoyo del Archivo General de Centro América se efectuaron reuniones para discutir la actualización del contenido de la iniciativa de «Ley de Archivos Públicos», ¹³ y que se desarrollaron mesas técnicas con los encargados de los archivos públicos de las entidades del Organismo Ejecutivo para fortalecer a estas unidades. En segundo lugar, que un convenio suscrito en septiembre de 2014 entre la Copret y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales -INAI- de México, permitiría promover el marco regulatorio para la protección de datos personales. Sin embargo, las agendas y las ayudas de memoria de las reuniones de la «mesa técnica de fortalecimiento a archivos institucionales» que estuvieron disponibles como medios de verificación, ¹⁴ no evidenciaron ninguna discusión para elaborar un nuevo anteproyecto para constituir un sistema de archivos públicos o actualizar el contenido de la propuesta existente. El Icefi comparte además la observación que formuló el MRI, en cuanto a que no existe evidencia de que las mesas técnicas hayan considerado la participación de la ciudadanía, ¹⁵ limitándose a constituir un espacio de interacción entre actores gubernamentales. En cuanto al convenio con el INAI, que nunca estuvo disponible a la ciudadanía, no existe ningún medio de verificación que demuestre resultados concretos para impulsar una normativa para proteger los datos personales. Por lo anterior, a criterio del Icefi se incumplieron las metas y no se elaboró ninguno de los anteproyectos de ley previstos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en el país.

¹³ Es la iniciativa de ley con número de registro 4307, que conoció el Pleno del Congreso de la República en 2011. Está disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro4307.pdf>
¹⁴ La información estuvo disponible en el link: <http://www.transparencia.gob.gt/mesas-tecnicas/item/185-mesa-tecnica-fortalecimiento-archivos-institucionales>.
¹⁵ Esta conclusión aparece en la página 36 del informe del MRI, el cual está disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/257/irm>.

Compromiso		Entidad responsable	¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas		Sí	No			Situación	Análisis
SC - #7	Diseñar e implementar manuales, lineamientos y disposiciones técnicas para la rendición de cuentas prevista la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP-(artículos 4, 17 Bis y 17 Ter). Metas: - Elaboración de las propuestas de manuales, lineamientos y disposiciones técnicas que contribuyan a garantizar y monitorear el cumplimiento de los artículos indicados. - Aprobación, publicación y divulgación de los manuales, lineamientos y disposiciones técnicas.	Minfin	x		No precisó fechas de cumplimiento escalonado por cada meta intermedia.	En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento completo En informe del MRI: cumplimiento completo	Implementación en curso	De acuerdo con el informe de autoevaluación, el Minfin elaboró dos guías: la primera, concerniente al artículo 4, fue desarrollada durante marzo y abril de 2014; la segunda, que busca atender el cumplimiento de los artículos 17 Bis y 17 Ter, fue desarrollada durante junio y julio de 2015. Sobre la última se indica que fue validada por las autoridades correspondientes (sin precisar a quienes se refiere), previo a su divulgación.¹⁶ No obstante lo anterior, no consta ningún respaldo legal (acuerdo ministerial, resolución, circular, etc.) que establezca la obligatoriedad en el uso de las guías elaboradas, y tampoco existen medios de verificación que demuestren el impulso de actividades para incentivar su utilización, por ejemplo a través del envío de alguna nota escrita o de actividades de capacitación. A criterio del Icefi, si bien el Minfin cumplió con elaborar y publicar las guías en su página de Internet, no desarrolló un esfuerzo para asegurar su divulgación y uso. Como ejemplo de la debilidad anotada, la información correspondiente al artículo 17 Ter que publica el Minfin en su portal de acceso,¹⁷ no utiliza ninguna de las plantillas que la misma institución recomendó en las guías elaboradas para este compromiso. Además, las guías no mencionan ni enfatizan el deber de las instituciones de publicar la información en formato de datos abiertos, tal y como quedó establecido en la LOP. El Icefi considera importante que el Minfin realice una evaluación integral para verificar el uso de las guías, obtener una retroalimentación de las entidades sobre el contenido propuesto para cada una y del vaciado que efectúa cada entidad, y de la ciudadanía sobre la comprensión y utilidad de la información publicada en estos formatos, para efecto de que se atienda el espíritu de estos artículos sobre rendición de cuentas.

¹⁶ Las guías están disponibles en: http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/informes_gestion/info_gestion.pdf y http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/informes_gestion/guia_060715.pdf.

¹⁷ La información de oficio sobre este artículo se puede consultar en: http://www.minfin.gob.gt/images/aiip_mfp/showitem.php?item=323.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #10	Institucionalizar el primer nivel de atención en salud. Metas: - Elaboración, aprobación y divulgación del Plan de Trabajo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para dar cumplimiento a los artículos 76 y 77 del Decreto Número 13-2013 del Congreso de la República. - Implementación del Plan de Trabajo aprobado por el Ministerio de Salud Pública Asistencia Social.	MSPAS	x		En página de Internet: 75% En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento sustancial	Implementación en curso	El Icefi considera que es uno de los compromisos que más desafíos representaba, pues tal y como quedó establecido en el Decreto 13-2013 del Congreso de la República, a partir de 2017 el Estado debe asumir la prestación directa de los servicios básicos del primer nivel de atención en salud, prescindiendo de la contratación de organizaciones no gubernamentales. Dentro de las acciones efectuadas destacó la aprobación de la Estrategia de fortalecimiento y desarrollo institucional del Primer Nivel de Atención,¹⁸ y su respaldo legal a través del Acuerdo Ministerial número 105-2015,¹⁹ emitido por el MSPAS en abril de 2015, así como el plan para su implementación.²⁰ De acuerdo con la autoevaluación, la estrategia fue socializada en todas las áreas de salud y en la mayoría de distritos municipales. Reportaron avances en la conformación de los equipos implementadores de la estrategia, en las actividades de sectorización en los distritos municipales de salud, y en la conformación de equipos institucionales y comunitarios contratados para los territorios. Sin embargo, desde agosto de 2015 no existen reportes actualizados en el sitio de gobierno abierto, de la página de Internet del MSPAS, que permitan conocer los avances en la implementación del plan y del cronograma formulados para atender este compromiso, dificultando el ejercicio de auditoría social.²¹ En abril de 2016 se publicó el documento «Modelo de atención del primer nivel»,²² pero no se conoce una hoja de ruta que asegure su implementación y que aclare sobre los recursos que serán necesarios para garantizar la provisión de servicios de calidad en el primer nivel de atención en salud.

18 Disponible en: <http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/UNIDADES/CIAS/Estrategia%20de%20fortalecimiento%20y%20desarrollo%20institucional.pdf>

19 Disponible en: <http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/UNIDADES/CIAS/ACUERDO%20MINISTERIAL%20No.%20105-2015%20ESTRATEGIA%20PNA.pdf>

20 Disponible en: <http://www.mspas.gob.gt/files/Descargas/compromisos/PLAN%20DE%20IMPLEMENTACION%20MODELO.xlsx>

21 El sitio de gobierno abierto del MSPAS está disponible en: <http://www.mspas.gob.gt/index.php/en/compromisos-de-gobierno-abierto.html>.

22 El documento está disponible en: <http://mspas.gob.gt/files/Descargas/UNIDADES/primernivel/MODELOATENCIÓNINTERNIVEL%20final.pdf>

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #11	Cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional -FMI-.	Minfin	x		En página de Internet: 100% (primera meta) En informe de autoevaluación: cumplimiento limitado En informe del MRI: cumplimiento limitado	Implementación en curso	El objetivo del compromiso fue aprobar e implementar un programa de trabajo para garantizar el cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del FMI. No obstante que existen avances, a criterio del Icefi la meta de asegurar ese cumplimiento pleno se encuentra todavía lejos. En su autoevaluación, el Gobierno indicó que el Minfin ha ejecutado algunas acciones que incluyen la implementación gradual de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) desde 2011, la realización del Informe de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) en 2013, el mapeo para el análisis de gestión de riesgos fiscales en 2014, la actualización de clasificadores presupuestarios, entre otras. Sin embargo, no se identifica de manera clara y precisa qué pilares han sido cubiertos y cuáles están pendientes de implementación. En julio de 2015, el Minfin emitió el Acuerdo Ministerial número 169-2015, por medio del cual aprobó un plan de trabajo para la implementación de este compromiso, e instruyó a la Dirección de Evaluación Fiscal para llevar a cabo su coordinación, implementación, aplicación y socialización. A las demás dependencias del Ministerio les instruye para que apoyen las actividades que sean materia de su competencia.²³ Al respecto, el Icefi hace notar que ni en la página del Minfin ni de gobierno abierto se publicó ni está disponible el plan de trabajo aprobado, dificultando la auditoría social sobre cualquier proceso o acción que esté programada en ese documento. Tampoco existen medios de verificación que respalden el cumplimiento de las etapas de socialización y validación del plan con actores internos del Minfin, ni con otros actores gubernamentales que comparten responsabilidad en la ejecución de los diferentes pilares del Código y del Manual.
	Metas: 1. Diseño y elaboración del plan de trabajo.						
	2. Socialización, validación y aprobación del plan de trabajo por las entidades públicas involucradas.						
	3. Implementación del plan de trabajo aprobado. 4. Gestionar ante el FMI la aplicación de la Evaluación de la Transparencia Fiscal (FTA, siglas en inglés), para evaluar el cumplimiento del Código y Manual de Transparencia Fiscal en Guatemala.						

23 Disponible en: http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/acuerdomin384_200814.pdf.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								El Acuerdo Ministerial también contempló que se debía gestionar ante el FMI la Evaluación de Transparencia Fiscal (FTA, por sus siglas en inglés), una meta que fue alcanzada por las autoridades del Minfin durante el primer semestre de 2016.²⁴ Entre febrero y abril, una misión del FMI efectuó la FTA para Guatemala, quedando pendiente la aprobación del informe final que contiene las recomendaciones y el plan de acción sugerido por los evaluadores. Sobre el último punto, el Icefi considera importante que en consonancia con la transparencia, el Ministerio publique y divulgue el informe final de la evaluación efectuada por el FMI, con el objeto de que se puedan monitorear las actividades que las autoridades financieras deberán programar para los próximos años.

24 Información disponible en: http://minfin.gob.gt/images/downloads/gobierno_abierto/evaluacion_fiscal_22-24febrero.pptx y http://minfin.gob.gt/images/downloads/gobierno_abierto/agenda_reuniones_fmi.xlsx.

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #12	Publicación de todos documentos relacionados al presupuesto.						El compromiso busca institucionalizar la elaboración, publicación y difusión de los ocho documentos presupuestarios que sugieren las buenas prácticas internacionales, con énfasis en el <i>Informe preliminar</i> , el <i>Presupuesto ciudadano</i> y el <i>Informe de medio año</i> . ²⁵
	Metas: 1. Elaboración de acuerdo ministerial que institucionaliza la publicación de documentos claves del ciclo presupuestario.						Es decir, se busca evitar que sean publicados en un período que torne inútil o ineficaz su uso, como sucedió con el <i>presupuesto ciudadano</i> en 2013 y 2014, publicados en septiembre y noviembre, respectivamente. Existen dos ejemplos más sobre la irregularidad en la publicación de estos documentos: el <i>informe preliminar</i> solo fue publicado en 2011, no así en años posteriores ni para el proyecto de presupuesto de 2016; el <i>informe de medio año</i> no fue publicado en 2014, pero sí en 2011, 2012, 2013 y 2015. ²⁶
	2. Socialización y validación del acuerdo ministerial con las dependencias del Minfin responsables de producir los documentos claves.	Minfin	x		No define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	Implementación en curso	En la página oficial de gobierno abierto se indica que «el Acuerdo Ministerial que solicita la sociedad civil es innecesario ya que existen varias leyes de mayor jerarquía que regulan la publicación de documentos relacionados al presupuesto», sin embargo, no aclara ni especifica a qué leyes se hace referencia, ni logra identificar el articulado preciso que asegure su publicación.
	3. Aprobación del acuerdo ministerial.				En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento sustancial		Pese a la renuencia expresada, en el informe de autoevaluación y en la página del Minfin se indica que se preparó un proyecto de Acuerdo Ministerial que institucionaliza la publicación de los documentos presupuestarios y que, además, ese proyecto fue socializado y validado con las dependencias del Ministerio que serán responsables de producirlos. El Icefi hace notar que el borrador de Acuerdo no está disponible y tampoco se conoce si se logró su aprobación.
	4. Elaboración de los documentos claves.						
	5. Difusión de los documentos en medios de comunicación y a través de ediciones en los principales idiomas mayas y en inglés.						

²⁵ Los documentos presupuestarios recomendados son: informe preliminar, propuesta de presupuesto del Ejecutivo, presupuesto aprobado, presupuesto ciudadano, informes periódicos, informe de medio año, liquidación anual e informe de auditoría. Sobre el contenido de los documentos presupuestarios puede consultarse en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-Spanish.pdf>

²⁶ Sobre el caso del «informe preliminar» se puede consultar en: http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_preliminar/informe_preliminar12_14.pdf. Con relación al «informe de medio año» se puede consultar en <http://www.minfin.gob.gt/index.php/informe-de-medio-ano>. Esta irregularidad en la publicación oportuna de los documentos queda reflejada en la evaluación que se hace al país a través de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015, disponible en: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/>.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
								No obstante lo anterior, el Icefi reconoce la importancia de la divulgación del <i>Presupuesto ciudadano</i> en los portales del Organismo Ejecutivo, pero considera que debe hacerse un mayor esfuerzo para que más segmentos de la población tengan acceso a esta clase de información. También es importante que se realicen las acciones pertinentes para innovar en el contenido y formato de presentación de este documento presupuestario, y para obtener una retroalimentación de la ciudadanía y usuarios especializados que permita determinar la utilidad de la información que se brinda actualmente y cambios que sean sugeridos.

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #13	Abrir e institucionalizar espacios de participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria. Metas: 1. Análisis y definición de mecanismos de participación ciudadana que podrían ser implementados.	Minfin	x		En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento completo En informe del MRI: cumplimiento limitado	Avance significativo	El compromiso fue propuesto con la idea de impulsar nuevos canales de participación ciudadana durante la formulación del presupuesto general, de manera complementaria a las que ya prevé la legislación ordinaria.²⁷ En la autoevaluación, el Gobierno considera que el compromiso se cumplió con la emisión del Punto Resolutivo número 06-2014 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) emitido el 10 de septiembre de 2014,²⁸ por medio del cual se creó la «Comisión de Análisis de Presupuesto y Política Pública», integrada por el sector público, empresarios y representantes de la sociedad civil. Una de sus funciones es elaborar propuestas de recomendaciones a considerar en la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Sin demeritar la decisión gubernamental de crear esa comisión y establecerle funciones para que el Conadur pueda cumplir con sus responsabilidades en materia presupuestaria, el Icefi considera que esta acción no atiende el espíritu del compromiso, pues no constituye un mecanismo abierto, incluyente e innovador. Por el contrario, es una instancia que se integra a un esquema ya existente –los Consejos de Desarrollo– y con una participación limitada a quienes integren la comisión. En la página de gobierno abierto se indica que «cualquier sugerencia de la sociedad civil debe ser canalizada por medio de la referida Comisión», sin embargo, ninguna de las funciones asignadas a dicha entidad la obliga a establecer canales de apertura hacia otros actores sociales. Por ejemplo, no existe información disponible sobre sus actuaciones con relación al proyecto de presupuesto para 2016.²⁹
	2. Validación con organizaciones sociales del instrumento legal que institucionaliza los mecanismos de participación ciudadana.						
	3. Aprobación del instrumento legal.						
	4. Divulgación y aplicación del instrumento legal.						

27 Por ejemplo, a través del marco legal del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Por otra parte, el artículo 23 del reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que es «responsabilidad directa de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, promover la participación ciudadana en la formulación del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal que corresponda».

28 Disponible en: http://gobiernociabiertogt.org/images/compromisos/acuerdo_conadur.pdf.

29 En el subsitio de Internet disponible en la página de Segeplan (<http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodev/dobgplnacional.comisiones>), no existe información disponible sobre propuestas o recomendaciones que haya formulado la Comisión acerca del proyecto de presupuesto para 2016, ni que haya impulsado acciones para escuchar propuestas de otros actores sociales.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable				Situación	Análisis
							En el marco de este compromiso, el Minfin promovió en 2016 la realización de un ejercicio inédito denominado «Presupuesto Abierto 2017», con el objetivo de facilitar la participación de organizaciones sociales, representantes de centros de investigación, universidades e instituciones del Estado, entre otros, en la discusión que desembocará en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2017.³⁰ Esta etapa estuvo constituida por tres fases: (1) análisis del escenario macro fiscal, con presentaciones a cargo del Banco de Guatemala y la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-; (2) realización de talleres sectoriales para conocer las necesidades de recursos de las principales entidades del Organismo Ejecutivo (Ministerios y Secretarías), y de otras instituciones como el Organismo Judicial y el Ministerio Público, para el ejercicio fiscal 2017;³¹ y (3) el anuncio sobre la asignación de techos indicativos para que las instituciones preparen sus respectivos proyectos de presupuesto, para la posterior fase de análisis e integración que deberá realizar el Minfin.³² El Icefi reconoce la importancia de ejercicios participativos como el que ha impulsado el Minfin en la fase de formulación del presupuesto para el 2017. Para el efecto considera importante que una vez concluida la etapa que corresponde al Organismo Ejecutivo, el Ministerio promueva una nueva retroalimentación de la sociedad civil para evaluar el proceso desarrollado, definir mejoras en la metodología implementada y asegurar la institucionalización de este mecanismo participativo, para asegurar el carácter incluyente, transparente y de credibilidad.

30 La convocatoria efectuada está disponible en: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/prensa/comunicados/compre38_260516.pdf.

31 Información disponible en: http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=3012&Itemid=430.

32 Información disponible en: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/prensa/comunicados/compre53_140616.pdf.

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #14	Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-. Metas: - Creación y funcionamiento de mesa técnica que analiza la implementación de las reformas al SICOIN que incluirán pero no necesariamente se limitarán a: - Ajustar los sistemas existentes para el registro contable consolidado de las cuentas del sector público no financiero. - Actualizar el clasificador de cuentas de ingresos tributarios - Garantizar el acceso público al registro contable de la inversión real directa. - Vincular la información presupuestaria con las metas del marco de gestión por resultados.	Minfin	x		En página de Internet: 100% (mayoría de metas intermedias) En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento limitado	Déficit de implementación	En el informe de autoevaluación persisten las deficiencias señaladas por el Icefi en su primer informe de evaluación: se reportan avances en el cumplimiento de varias metas, pero no se acompañan medios de verificación. Se remite de manera general al Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Sector Público de Guatemala, a la página de SICOIN y a información del presupuesto general de 2015, sin precisar con detalle los avances concretos que se han alcanzado en este compromiso. Sobre la conformación de una mesa técnica que analice nuevas reformas al SICOIN, el Minfin expresó que desde junio de 2011 funciona el «Comité Técnico del Sistema Integrado de Administración Financiera», creado a través del Acuerdo Ministerial 68-2011.³³ Al Comité le corresponde analizar y evaluar reformas al SICOIN que se realizan contra demanda y que derivan principalmente de la emisión o reformas de leyes. Sin embargo, en la página de Internet del Minfin no existe información disponible que permita constatar el funcionamiento del Comité (actas de reuniones, agendas, informes de resultados, etc.). Una lectura crítica del Acuerdo Ministerial permite concluir que el Comité no contempla mecanismos para facilitar la participación o colaboración de la sociedad civil en su funcionamiento. Con relación al documento que el Minfin presenta como el plan de trabajo para implementar los cambios al SICOIN,³⁴ cabe precisar que no establece un desarrollo conceptual, justificación, objetivos y resultados previstos. Más allá de las fechas indicativas en ese documento sobre el inicio y finalización de los temas en proceso, tampoco están disponibles en la página del ministerio informes de avances sobre el cumplimiento de ese plan.

33 Disponible en: http://gobiernoaabierto.org/images/compromisos/commit_tcnico_SIAF.pdf.

34 Disponible en: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/14_16_plan_trabajo.pdf.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable				Situación	Análisis
	2. Aprobación del plan de trabajo para implementar los cambios al Sicoín. 3. Implementación y evaluación del cumplimiento del plan de trabajo para implementar los cambios al Sicoín.		Sí No				El informe de autoevaluación expresa que se «debe concluir la consolidación del registro contable de las cuentas del sector público no financiero», una de las metas más ambiciosas y necesarias en materia de administración financiera, pero en el marco de este compromiso no existe ninguna hoja de ruta o programación concreta diseñada para alcanzar este propósito.

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #15	Reformar el Portal de Gobiernos Locales -Portal GL-.	Minfin	x		En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento completo En informe del MRI: cumplimiento sustancial	Implementación en curso	Con relación a este compromiso el Minfin reportó la creación del «Comité de cambios»,³⁵ al que corresponde analizar la implementación de reformas al SI-COIN-GL en materia de aspectos conceptuales, desarrollo de sistemas y uso de herramientas informáticas, incluyendo el portal de acceso a la información pública (Portal GL). Sin embargo, se lamenta que dentro de los ponentes de cambios no se haya contemplado a usuarios externos, ni que prevea mecanismos colaborativos explícitos para recibir sugerencias. El Minfin reportó la aprobación de un plan de trabajo para la reestructuración del Portal GL, que prevé ocho mejoras.³⁶ Sin embargo, no consta que para establecer esa lista de reformas se haya incentivado la recepción de observaciones o comentarios provenientes de usuarios externos como organizaciones de sociedad civil, centros de pensamiento, universidades o ciudadanía en general. De acuerdo con el texto del documento, el plan surge únicamente del análisis efectuado «por el Comité de Cambios, y la presentación de la información presupuestaria y financiera de los Gobiernos Locales». Desde esa perspectiva, el Icefi considera necesario que en estos procesos se considere la perspectiva de usuarios externos para la incorporación de mejoras al portal. Adicionalmente, resulta indispensable que se publiquen informes sobre los avances en el cumplimiento del plan de trabajo (actualmente no están disponibles), con el objeto de realizar auditoría social para evaluar los resultados que se van alcanzando y que se pueda demostrar la incorporación y funcionalidad efectiva de las reformas programadas.
	Metas: 1. Creación y funcionamiento de una mesa técnica que analice la implementación de reformas al Portal de Gobiernos Locales y un plan de trabajo para ese efecto.						
	2. Aprobación del plan de trabajo para implementar los cambios al Portal de Gobiernos Locales. 3. Implementación y evaluación del cumplimiento del plan de trabajo para implementar los cambios al Portal de Gobiernos Locales.						

35 Su creación se efectuó a través del Memorandum No. DAAFI-M-06-2014 suscrito por el Director de Asistencia a la Administración Financiera Municipal del Minfin. Está disponible en: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/15_comite_cambios_gl.pdf.

36 Disponible en: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/15_plan_trabajo.pdf.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?	Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #16	Integración y vinculación de los sistemas y subsistemas relacionados con la administración financiera.	Minfin	x	Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento completo En informe del MRI: indeterminado	Déficit de implementación	El Minfin reportó que los sistemas que ya están integrados son el SICOIN, GUATECOMPRAS, SNIP, SIGES y el Portal de Transparencia Fiscal. Como avances en el cumplimiento de las metas, refieren nuevamente a la existencia del Comité Técnico del SIAF y al plan de trabajo señalados en el compromiso número 14. En el informe de autoevaluación se indica que ya «se elaboró e implementó un Plan de Trabajo para definir las acciones a realizar en sus fases de conceptualización y desarrollo para la integralidad y vinculación con nuevos Sistemas», pero no existen medios de verificación que permitan comprobar esta aseveración. El Icefi ve con preocupación la ausencia de un detalle preciso, amplio y explicativo sobre las decisiones institucionales que se han tomado para lograr el objetivo de este compromiso. Es decir, se percibe poca disposición para explicar que sistemas y subsistemas se han integrado, cómo se han integrado, desde cuándo se han integrado, que ventajas representa esa vinculación en materia de transparencia y rendición de cuentas, así como una exposición de las limitaciones o barreras enfrenta este desafío.
	Metas: 1. Promover la vinculación de subsistemas (SNIP, SIGES, Guatecompras, Guatenominas, etc.)						
	2. Creación de mesa técnica que analiza la integración y vinculación de los sistemas y subsistemas identificados, y plan de trabajo para este propósito.						
	3. Aprobación del plan de trabajo.						
	4. Implementación y evaluación del cumplimiento del plan de trabajo.						

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #17	Cumplir plenamente el Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE-.	Minfin	x		En página de Internet: 50% En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento limitado	Implementación en curso	El informe de autoevaluación reiteró la existencia de dos iniciativas de ley que proponían la regulación del secreto bancario para fines de control tributario. ³⁷ En 2015, el resultado verificable es un comunicado que publicó el Directorio de la SAT en julio, por medio del cual solicitaba al Congreso de la República la aprobación de las reformas legales. ³⁸ En el convenio de metas de recaudación tributaria para 2015 suscrito entre la SAT y el Organismo Ejecutivo, se destacó la importancia de estas reformas para que la SAT pueda acceder a información bancaria «sin necesidad de recurrir a procesos judiciales». ³⁹ En 2016, el tema fue incorporado al debate público en el contexto de la mesa técnica instalada por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda en febrero para analizar las reformas a la Ley Orgánica de la SAT, en la que intervinieron centros de pensamiento, sector privado, academia y el Minfin. El Icefi (basado en la hoja de ruta para el rescate de la SAT que promovió desde 2015) y el Minfin, incluyeron en sus propuestas la regulación de esta figura.
	2. Promover espacios para la discusión y el debate sobre la importancia de aprobar la legislación que permita la regulación del secreto bancario con fines de control tributario.						

37 Se hace referencia las iniciativas con número de registro 4326 y 4537, presentadas por el Organismo Ejecutivo en 2011 y por el diputado Carlos Alberto Barreda Taracena en 2013, respectivamente. Ambas se encuentran pendientes de discusión en el Organismo Legislativo.

38 El comunicado no aparece ni en la página de la SAT ni del Minfin, pero fue destacada en varias notas de prensa que están disponibles en: <http://www.publineas.gt/nacionales/directorio-de-la-sat-pide-aprobar-cambios-en-codigo-tributario-y-lei-de-bancos/TetogA-v7hm4cSOUdY/>; <http://www.prensaliere.com/economia/sat-solicita-aprobacion-de-reformas>; y <http://www.soy502.com/articulo/sat-pide-al-congreso-eliminar-secreto-bancario-bajar-evasion>.

39 El convenio está disponible en: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/convenio2015.pdf>.

40 Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/Iniciativas/registro5056.pdf>.

41 Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/uploading/archivos/dictamenes/1529.pdf>.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
	3. Promover y acompañar los esfuerzos legislativos para aprobar la legislación que permita la regulación del secreto bancario con fines de control tributario. 4. Realización de las gestiones administrativas a cargo del Organismo Ejecutivo para que cobren vigencia los acuerdos sobre intercambio de información tributaria suscritos por Guatemala en los últimos años. control tributario.							La no aprobación de esta figura legal, al menos en esas condiciones, demostraría que siguen predominando los intereses de actores y sectores poderosos que necesitan de la opacidad para realizar sus negocios y así evitar el control de la administración tributaria que asegure el pago correcto de los impuestos, como lo hace el resto de la ciudadanía. El déficit de cumplimiento se encuentra en las acciones para divulgar a la ciudadanía y actores claves de la sociedad guatemalteca la importancia de aprobar la legislación que permita la regulación del secreto bancario con fines de control tributario, así como la promoción de espacios para la discusión y el debate sobre este tópico. Con relación a las gestiones administrativas a cargo del Ejecutivo para que cobren vigencia los convenios sobre intercambio de información tributaria suscritos por Guatemala, se lamenta que no se encuentren disponibles los opiniones o dictámenes emitidos por la SAT y el Minfin para que los convenios prosigan su trámite de aprobación en el Congreso de la República.⁴² De esta manera, la administración tributaria se encuentra actualmente imposibilitada de poder intercambiar información con otras jurisdicciones. En términos generales, el país se encuentra muy lejos de poder cumplir plenamente el Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria. Para medir los logros alcanzados, el Foro Global efectúa una revisión que comprende dos etapas: la Fase 1 evalúa la calidad del marco legal de un Estado, mientras que la Fase 2 evalúa la implementación práctica de ese marco. En la región, a diferencia de Panamá y El Salvador, Guatemala no ha logrado superar la fase 1 debido a las deficiencias que todavía presenta su marco legal con relación a los temas requeridos por el estándar, destacando dentro de ellos el acceso a información bancaria para fines de control tributario.

42 Disponibles en: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/acuerdos-internacionales>.

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #18	Publicar las metas de recaudación tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización. Metas: 1. Publicación de las metas de recaudación tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización en la página de Internet de la Superintendencia de Administración Tributaria. 2. Actualización de los datos e información sobre las metas de recaudación tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización en la página de Internet de la Superintendencia de Administración Tributaria.	SAT y Minfin	x		En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento completo En informe del MRI: cumplimiento completo	Objetivo cumplido	En 2015 y 2016, se ha publicado en las páginas de Internet del Minfin y de la SAT, el «Convenio para el Cumplimiento de Metas de Recaudación Tributaria» para cada año, suscrito entre el Presidente de la República y el Superintendente de Administración Tributaria, así como la programación mensual de los ingresos tributarios.⁴³ En caso de que se concrete alguna modificación o actualización a los documentos, se entendería que también deberán publicarse de forma oportuna. Este ejercicio debe considerarse como un proceso irreversible que debe quedar institucionalizado, de manera que ambos documentos deben ser publicados y divulgados de oficio.

43 En la página del Minfin están disponibles en: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/estadisticas-e-indicadores/ingresos>. En la página de la SAT, están disponibles en: <http://portal.sat.gob.gt/sito/index.php/estadisticas/47-estadisticas-tributarias/8039-meta-de-recaudacion-y-cumplimiento.html>.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
SC - #19	Transparentar las exenciones y exoneraciones de impuestos. Metas: 1. Diseño y propuesta de contenido del sistema electrónico. 2. Aprobación del sistema electrónico a través de la resolución legal correspondiente. 3. Implementación y puesta en funcionamiento del sistema electrónico. 4. Divulgación a la ciudadanía sobre las características e información disponible en el sistema electrónico.	SAT	x		Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 100% (en tres de las cuatro metas intermedias) En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento completo	Avance significativo	De acuerdo con el cronograma y los medios de verificación disponibles, la SAT elaboró el diseño y propuesta de contenido del sistema electrónico, se emitieron los dictámenes jurídicos para su asegurar su respaldo legal, y actualmente se encuentra en funcionamiento el sistema denominado «Entes exentos».⁴⁴ No obstante que ya se encuentra disponible para su uso, queda pendiente la divulgación a la ciudadanía sobre las características e información que se puede encontrar en este sistema electrónico, que cuenta con catálogos para efectuar consultas por número de identificación tributaria o por categoría de exento (permanente o temporal –con incentivos fiscales–). De acuerdo con el MRI, este fue considerado el compromiso estelar del segundo plan de gobierno abierto, ya que es lo suficientemente específico para que pueda valorarse en virtud de su impacto potencial, su redacción hace clara su relevancia respecto al gobierno abierto (específicamente a los valores de acceso a la información y de tecnología e innovación), tiene un impacto potencialmente “transformador” al implementarse completamente, y tiene un avance significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”. El reto adicional debe ser que este sistema funcione en un formato de datos abiertos.

44 El sistema electrónico ya está disponible en la página de la SAT, a través del siguiente link: <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/autoconsultas-impuestos/entes-exentos.html>.

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #20	Estandarizar las bases para eventos de adquisiciones del Estado. Metas: - Elaboración del plan de trabajo para identificar y producir los documentos estandarizados. - Elaboración y validación de los documentos estandarizados. - Aprobación de los documentos estandarizados, a través del instrumento legal correspondiente. - Divulgación de los documentos estandarizados a las unidades ejecutoras.	Minfin	x	Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 75% En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento limitado	El Minfin reportó desde 2015 la elaboración de un plan de trabajo para lograr la estandarización de los documentos que se utilizan en los procesos de adquisiciones del Estado, y de proyectos de documentos estandarizados. Sin embargo, no consta que hayan sido aprobados y tampoco están disponibles para su consulta y monitoreo los borradores o proyectos de esos documentos. En 2016, el Minfin indicó nuevamente que se encuentra en proceso de elaboración el Plan de Trabajo que incluirá las actividades y recursos necesarios para el desarrollo progresivo del sistema Guatecompras, con el objeto de implementar las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado contenidas en el Decreto número 9-2015.⁴⁵ El decreto indicado incluyó dentro de las funciones asignadas a la nueva Dirección General de Adquisiciones del Estado, el deber de «Estandarizar los procesos de contrataciones de las entidades públicas». Sin embargo, este mandato no se tradujo en un producto concreto que coadyuve a lograr el objetivo de este compromiso.	

45 Disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2015/CCCCI10520200010009201505122015.pdf>.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
SC - #21	Regular y transparentar las compras directas y los casos de excepción para adquisiciones del Estado. Metas: 1. Elaboración y validación de las normas que contribuirán a regular y transparentar las compras directas y casos de excepción en las adquisiciones estatales. 2. Aprobación de las normas que contribuirán a regular y transparentar las compras directas y casos de excepción en las adquisiciones estatales.	Minfin	x		Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 50% En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento limitado	implementación en curso	El informe de autoevaluación y el reporte en la página de gobierno abierto no incluyen resultados alcanzados en este compromiso, limitándose a indicar que la Resolución Número 11-2010 del Ministerio de Finanzas Públicas, que contiene las «Normas para el Uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado -GUATECOMPRAS-», 46 debe ser objeto de revisión y actualización. Tanto el Minfin como la Copret, en su momento, indicaron en sus páginas de Internet que se elaboró un proyecto de reformas a la resolución y que se encuentra en proceso de validación, pero el borrador no estuvo disponible para su consulta, ni constan otros medios de verificación para constatar su existencia. Una lectura del cronograma permite concluir que no existen avances efectivos para alcanzar el objetivo trazado en este compromiso. El aporte más sustancial a este tema provino de la aprobación de las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado mediante el Decreto 9-2015, por cuanto ahora 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, así como la forma de implementación de los mismos. El peligro actual es el impulso de una contrarreforma que pueda causar nuevos retrocesos en la normativa para regular y transparentar las compras directas y los casos de excepción.

46 La resolución está disponible en: <http://www.guatecompras.gt/servicios/files/Resolucion%2011-2010%20Normas%20de%20uso%20del%20Sistema%20Guatecompras.pdf>.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
SC - #22	Fortalecimiento en la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto.							El Instituto Nacional de Estadística -INE- elaboró y discutió la propuesta para reformar su reglamento orgánico interno a efecto de crear la unidad sugerida en este compromiso. Como resultado, la Junta Directiva del INE emitió en marzo de 2015 la resolución JD-09/08/2015,⁴⁷ por medio del cual aprobó la creación de la Unidad de Precios y Salarios de Referencia en la Sección de Otros Índices, del Departamento de Precios en la Dirección de Estadísticas Continuas e Indicadores. De acuerdo con el cronograma, quedaba pendiente el cumplimiento de la meta que se refiere al inicio de funciones de la unidad (nombramientos de autoridad y equipo técnico, previsión presupuestaria, etc.). También, se indicó que deberá aprobarse la metodología que se utilizará para elaborar y actualizar los precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto, que es el objetivo de este compromiso. Este último es el desafío más importante, y fue ampliamente discutido durante la mesa técnica que se encargó de la elaboración de las propuestas para reformar la Ley de Contrataciones del Estado. En el decreto 9-2015, se le fijó al INE el plazo de dieciocho meses a partir de la aprobación del reglamento de la ley, para que cuente con un sistema eficiente, estable y actualizado que satisfaga las necesidades de información que por mandato legal se requieran sobre los precios de referencia. Actualmente se debate sobre el rol asignado al INE, ya que sus autoridades manifiestan no tener los recursos financieros ni humanos para enfrentar el mandato conferido por la Ley de Contrataciones del Estado, pese a que fue dicha entidad la que propuso el plazo para contar con el sistema previsto.
	Metas: 1. Elaboración y discusión de propuesta para reformar el reglamento orgánico interno del INE, para efectos de crear la unidad administrativa citada.	INE	x		Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 100% (en dos de las tres metas intermedias) En informe de autoevaluación: cumplimiento sustancial En informe del MRI: cumplimiento sustancial	Avance significativa	
	2. Aprobación de reformas el reglamento orgánico interno del Instituto Nacional de Estadística. 3. Inicio de funciones de la unidad administrativa citada y aprobación de los mecanismos para elaborar y actualizar los precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto.							

47 La resolución está disponible en: http://gobiernoabierto.gob.mx/images/Certificacion_de_Unidad_de_Precios_y_Salarios_de_Referencia.pdf.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
SC - #23	Fortalecimiento de las unidades o dependencias responsables de realizar la planificación de adquisiciones públicas. Metas: 1. Diseño del programa de capacitación. 2. Validación y aprobación del programa de capacitación. 3. Implementación del programa de capacitación. 4. Monitoreo en la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado en las instituciones que fueron incluidas dentro del proceso de capacitación.	Copret	x		Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento completo En informe del MRI: cumplimiento sustancial	Déficit de implementación	El informe expresa que se realizaron capacitaciones, pero en los medios de verificación no se incluye el programa de formación (documento conceptual que incorpora justificación, objetivos, público meta, contenido, etc.), de manera que no queda precisa una línea de base y metas para el periodo 2014-2016 (ya sea en eventos a realizar o cantidad estimada de personas a capacitar). ⁴⁸ Esta situación impide contrastar la meta original con la cantidad de eventos realizados o personas efectivamente capacitadas en el periodo que cubre la autoevaluación. Los medios de verificación que se refieren a capacitaciones realizadas en las dependencias del Ejecutivo, ⁴⁹ así como al monitoreo a las entidades que fueron capacitadas, ⁵⁰ no aclaran la temporalidad o año al que se refieren, no tienen fecha de actualización ni refieren quien es el responsable de su elaboración. En el caso de las capacitaciones, el reporte tampoco aclara cuántas personas recibieron el curso presencial y cuántas finalizaron el curso en línea. Debido al desorden e inconsistencia de la información publicada como medios de verificación, no existe certeza de que se hayan alcanzado las metas previstas (en caso de que hayan sido contempladas), considerando que el esfuerzo de capacitación debe ser permanente.

48 Solamente se publica un calendario con la programación mensual de capacitaciones (http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MECANISMO_1_COMPROMISO_23.pdf), y la carta enviada a las entidades del Organismo Ejecutivo para que nombren a las personas que deberán asistir a las capacitaciones que promueve la Copret, incluyendo la referida a la Ley de Contrataciones del Estado.

49 Disponible en: http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MECANISMO_3_COMPROMISO_23.pdf.

50 Disponible en: http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MECANISMO_4_COMPROMISO_CORREGIDO.pdf.

Compromiso		¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No		Situación	Análisis
SC - #24	Fortalecimiento de las unidades de auditoría interna.						Los medios de verificación señalan la existencia de un «Programa de fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna», elaborado en enero de 2015,⁵¹ sin embargo, no se encuentra disponible para su consulta. Este documento es esencial porque, al igual que en el compromiso anterior, debe delinear conceptualmente la justificación, objetivos, público meta, contenido de la formación, así como la línea de base y metas trazadas en este programa. No obstante que se cuenta con un calendario que indica que las capacitaciones debieron comenzar en febrero de 2015,⁵² no consta que se haya aprobado el programa ni que se hayan tomado decisiones relevantes para asegurar su implementación.
	Metas: 1. Diseño del programa de capacitación. 2. Validación y aprobación del programa de capacitación. 3. Implementación del programa de capacitación. 4. Monitoreo a las instituciones que fueron incluidas dentro del proceso de capacitación.	Copret	x	Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 100% (en dos de las cuatro metas intermedias) En informe de autoevaluación: cumplimiento limitado En informe del MRI: cumplimiento limitado	Déficit de implementación	

51 Disponible en: http://gobiernocabieretogt.org/images/aprobacion_validadccion_del_plan_de_fortalecimiento_auditoria.pdf.

52 Disponible en: http://gobiernocabieretogt.org/images/planificacion_2015_capacitaciones_auditoria_1.pdf.

Compromiso			¿Se ha publicado el cronograma?		Comentario del Icefi sobre el cronograma	Avance de cumplimiento reportado por el gobierno	Evaluación del Icefi sobre las metas y el objetivo de los compromisos	
Número	Nombre y metas	Entidad responsable	Sí	No			Situación	Análisis
SC - #25	Actualización de los portales de Internet de Fideicomisos, Organizaciones No Gubernamentales y Transferencias Presupuestarias. Metas: 1. Emisión de normas internas (circulares, instrucción, manual, etc.) para asegurar la efectiva actualización de los datos e información de los módulos identificados por parte de las Direcciones del Ministerio de Finanzas Públicas que tengan asignada esa tarea. 2. Implementación de las normas para mantener actualizada la información de los módulos identificados.	Minfin	x		Si define fechas de cumplimiento por cada meta intermedia.	En página de Internet: 100% En informe de autoevaluación: cumplimiento completo En informe del MRI: cumplimiento completo	Objetivo cumplido	De acuerdo con las metas previstas en este compromiso, el Viceministro de Ingresos y Evaluación Fiscal envió en enero de 2015 a las directoras de Fideicomisos y Evaluación Fiscal, un memorándum en el que reiteró la necesidad de verificar la actualización mensual de los datos e información contenida en los portales de Internet de fideicomisos y de organizaciones no gubernamentales.⁵³ Al respecto, corresponde a las dos direcciones indicadas, velar por el cumplimiento de la instrucción recibida y por la actualización de los módulos de información bajo su responsabilidad. Una revisión efectuada por el Icefi en los portales de Fideicomisos y Transferencias Presupuestarias permite constatar que si permanece actualizada la información de ambos módulos.

53 El memorándum está disponible en: http://www.minfin.gob.gt/downloads/informe_medio_anio/informes_230215.pdf.

5. Consideraciones finales

De la evaluación a los 18 compromisos de transparencia fiscal contenidos en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016, puede señalarse:

1. La importancia de continuar, fortalecer y mejorar estos esfuerzos que permiten contar con agendas de transparencia fiscal para establecer los desafíos y retos que las entidades públicas, con el acompañamiento de la sociedad civil, pueden promover de manera conjunta para asegurar el acceso a la información pública, la participación de la ciudadanía, y la rendición de cuentas en la gestión de la política fiscal del país.

Este aspecto resulta crucial frente a desafíos de largo alcance como la implementación de estándares internacionales (Ej. Código de Transparencia Fiscal del FMI o del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE), así como de fortalecimiento de sistemas de información claves para la toma de decisiones en la gestión de la política fiscal y en el impulso de políticas públicas que aseguren una gestión transparente de los recursos públicos y mejoren la calidad de vida de los guatemaltecos (Ej. consolidación de las cuentas del Sector Público No Financiero).

2. Al agrupar los compromisos de transparencia fiscal que registran una implementación en curso, avance significativo o el objetivo cumplido (doce en total), es posible afirmar que existe un balance aceptable en el cumplimiento al finalizar el periodo de ejecución del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Guatemala 2014-2016. Sin embargo, deben mantenerse los esfuerzos para asegurar mejoras continuas, innovaciones y mejores resultados en esta materia, así como un decidido compromiso de las autoridades gubernamentales que ejercen rectoría en el ámbito de la política fiscal.

3. A partir de los medios de verificación disponibles, el Icefi considera que la ponderación asignada en el informe de autoevaluación que presentaron el Gobierno y las entidades responsables, e inclusive la que aparece en los sitios de gobierno abierto, en muchos casos no fueron congruentes con las acciones efectivamente desarrolladas. Esto implica que también se omitió reconocer que algunos compromisos no se agotan con el vencimiento del periodo de ejecución del plan, sino que requieren de un seguimiento permanente y que deben ser institucionalizados para asegurar la consolidación de un gobierno abierto. Dentro de los cambios institucionales que se alcanzaron o que muestran progresos y que deberán permanecer aun cuando finalice el periodo de ejecución del segundo plan de acción nacional de gobierno abierto, se pueden mencionar:

- La publicación de los documentos presupuestarios claves
- La publicación oportuna de los informes de rendición de cuentas que prevé la LOP
- La publicación de las metas de recaudación tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización
- La información del sistema electrónico para transparentar las exenciones y exoneraciones de impuestos
- La actualización de los reportes en los portales de Fideicomisos y Organizaciones no Gubernamentales;
- La elaboración de los precios de referencia a través de la nueva unidad creada en el INE

4. Para efectos de auditoría social se reconoce la importancia que tuvo el funcionamiento de la página de Internet de gobierno abierto y demás subsitios habilitados (Minfin y MSPAS), debido a la necesidad de que exista información disponible para que cualquier persona o entidad puedan conocer los cronogramas, las metas o fases de implementación y los medios de verificación para las metas de cada compromiso, de manera que se puedan comprobar los avances reportados en los planes de gobierno abierto. En este sentido, causa preocupación que varios de los compromisos monitoreados incluyeron aseveraciones sobre avances sin ningún tipo de respaldo.
5. En el marco de los desafíos, es importante que las autoridades de gobierno garanticen para los próximos planes de gobierno abierto la continuidad de los siguientes aspectos:
 - Mayor compromiso gubernamental hacia la implementación de la AGA dotando de estabilidad al proceso de conducción (punto de contacto) y de los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios que le permitan cumplir con todas las actividades operativas y de coordinación, de manera que se asegure la implementación de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en materia de gobierno abierto.
 - Mantener y mejorar la publicación en línea de todos los documentos relacionados con la AGA en Guatemala, y que comprende los planes de acción, información del estatus de cumplimiento de compromisos, responsables institucionales, medios de verificación por compromiso para auditar socialmente los avances, informes de autoevaluación del gobierno, documentación completa de la mesa técnica –agendas, ayudas de memoria, presentaciones de los funcionarios en las reuniones, etcétera–.
 - Mantener y fortalecer la dinámica de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto, como un proceso de múltiples actores interesados que permite la participación activa de ciudadanos y sociedad civil con las autoridades gubernamentales. Eso implica garantizar la representación permanente y de alto nivel de las instituciones responsables de los compromisos, de manera que se pueda asegurar continuidad en su implementación.
 - Prever para la fase de implementación de los planes de gobierno abierto, la elaboración de los documentos complementarios tales como planes de trabajo, cronogramas, medios de verificación y otros que se estimen convenientes, con el propósito de que no haya duda o ambigüedad respecto del alcance del compromiso y sus metas.

