

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)

Informe de Avance 2014-2015: Guatemala

Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales (DOSES)

CONTENIDO

Executive summary: Guatemala	2
Resumen ejecutivo: Guatemala	16
I. Participación nacional en la AGA	33
II. Proceso: Desarrollo del plan de acción	36
III. Implementación del plan de acción	38
IV. Análisis del contenido del plan de acción	40
Grupo 1: Acceso a información, datos abiertos y portales web (G1, G3, G5, G19, SC1, SC4, SC6)	45
Grupo 2: Transparencia presupuestaria y presupuesto abierto (G2, G13, SC12, SC13, SC25)	53
Grupo 3: Transparencia fiscal y manejo de finanzas públicas (SC11, SC14, SC15, SC16, SC17, SC18, SC19)	61
Grupo 4: Adquisiciones públicas y compras del Estado (SC20, SC21, SC22, SC23)	71
Grupo 5: Calidad en los servicios públicos (G4, G16, G20, SC10, SC26)	77
Grupo 6: Difusión, sensibilización y capacitación (G6, G7, G9, SC2)	83
Grupo 7: Transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción (G11, G12, G14, G15, G18, G21, G22, SC3, SC7, SC24)	90
Compromiso G8: Mesas técnicas	103
Compromiso G10: Implementación de interoperabilidad	105
Compromiso G17: Agilizar procesos de valor en cada ministerio	107
Compromiso SC5: Fortalecer la institución encargada de la coordinación del Plan Nacional de Gobierno Abierto	109
Compromiso SC8: Ampliación de la participación informada en las instancias existentes	111
Compromiso SC 9: Promoción activa de la inclusión digital a nivel nacional	114
VI. Contexto nacional	117
VII. Recomendaciones generales	120
VIII. Metodología y fuentes	121
IX. Requisitos de elegibilidad	126



Executive summary: Guatemala

Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2014-2015

The political crisis and corruption revelations in 2015 obscured Guatemala's progress in commitment implementation. This second action plan has elements of high potential, especially related to fiscal transparency. Moving forward, the new government faces great challenges, including strengthening consultation with civil society and focusing commitments on priorities such as public accountability and the fight against corruption and impunity.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The IRM carries out a biannual review of the activities of each OGP-participating country.

Guatemala formally joined OGP in July 2011 when Vice President Dr. Rafael Espada presented Guatemala's letter of intent to participate in the initiative. This progress report evaluates the first year of implementation from July 2014 to June 2015.

In Guatemala, the Transparency Initiatives Directive (Dirección de Iniciativas de Transparencia), which belongs to the Presidential Commission for Transparency and E-Government (COPRET), is the lead agency responsible for the implementation of the OGP action plan.

The government also established an open government working group comprised of civil society and government members to follow up on commitment implementation.

OGP PROCESS

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development and implementation of their OGP action plan.

Civil society participated in the development of the second action plan, which represents progress compared to the first action plan. However, there was no process for dialogue or consensus in the development of the commitments. The final version of the action plan is divided into two sections: the government's 22 commitments and civil society's 26 commitments. This separation has led to redundant and scattered efforts to implement commitments.

The government published a self-assessment report in September 2015. The government discussed this report with civil society members in the open government working group. In addition, the government held an online forum for three weeks to receive comments.

At a glance

Member since:	2011
Number of commitments:	48

Level of Completion:

Completed:	9 (19 %)
Substantial:	21 (44 %)
Limited:	17 (35 %)
Not started:	1 (2 %)

Timing:

On schedule:	28 (58 %)
Ahead of schedule:	14 (29 %)

Commitment Emphasis:

Access to information:	30 (63 %)
Civic participation:	11 (23 %)
Public accountability:	5 (10 %)
Technology and innovation for transparency and accountability:	13 (27 %)
Unclear:	11 (23 %)

Number of Commitments that Were:

Clearly relevant to an OGP value:	37 (77 %)
Of transformative potential impact:	3 (6 %)
Substantially or completely implemented:	30 (63 %)
All three (★):	1 (2 %)

Table 2: Commitment Summary

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>Group 1: Commitments related to transparent information, access to information, open data, and web portals</p>	
<p>G1: Effective web portal information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment aims to establish norms for disclosing the range of services public institutions offer. At the time of writing, the lead agency developed the Contents Manual for Institutional, Open Data, and Public Service Web Pages, which complies with this commitment's guidelines. In the future, the challenge will be to ensure that each institution's programmers apply the manual.</p>
<p>G3: Specific web page for open data</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment seeks to consolidate the open data published by executive branch institutions into a single portal. So far, the government designed the page and prepared guidelines for the publication of data from public documents. According to the government, it released the first dataset containing data from the 14 ministries of the executive branch. In the future, the government should identify data sources for publication, hire technical services to support the portal's update, and share the pilot plan's results with the 14 ministries, as established in the action plan.</p>
<p>G5: Disclosure of government results</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to inform the citizenry of the government's actions through both the web and traditional means of communication. To this end, institutional web pages now have sections that highlight results and achievements. In addition, according to government reports, the open data manual is only half complete, although the new Contents Manual for Institutional, Open Data, and Public Service Web Pages contains a section on open data guidelines. At the time of writing, four of the 14 ministries have sections clearly dedicated to the disclosure of results. The government also shared information via the radio and written press. In future action plans, the IRM researcher recommends using local radio and open television to reach geographically isolated populations and ensuring that the rest of the ministries publish their results.</p>
<p>G19: Foster technological talent</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The objective of this commitment is to generate tools consistent with open software standards which promote youth participation and support the government. Although the E-Government Directive organized a "hackathon" in October 2014, the government has neither published the open data applications created at the event nor organized other, similar events. This commitment could be a step forward for citizen participation, particularly for youth, if it became a permanent space to create applications for government use. To achieve greater impact, the IRM researcher recommends institutionalizing this event to ensure its sustainability. The government also could build alliances with universities to achieve greater diversity of participants.</p>
<p>SC1: Improve levels of transparency and access to information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Not started 	<p>The goal of this commitment is for people required to comply with the transparency and access to information laws to sign a transparency pact. According to the IRM researcher, this commitment has a transformative potential impact. From a legal standpoint, the commitment could strengthen the enforcement capacity of regulating agencies. Nonetheless, the pact has not been signed yet, and the IRM researcher could not confirm the existence of a draft. The commitment would benefit from having its completion required under the Law of Access to Public Information.</p>
<p>SC4: Standardize publication of open data</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to standardize the publication of information and improve its accessibility. At the time of writing, neither civil society organizations nor the IRM researcher could verify the existence of the pilot plan referenced in the commitment. The researcher considers the commitment to be redundant because it could be achieved with the completion of other commitments in the action plan. It is important to note that the commitment extends only to the executive branch. As a result, its potential impact is minor. The impact of this policy could be greater if it included municipalities, autonomous and decentralized entities, and other branches of power. The impact could also be greater if information was translated into native languages.</p>
<p>SC6: Complementary legislation to guarantee the right of access to public information</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to present the Congress of the Republic with a draft Law of Public Archives and draft Law of Personal Data Protection as necessary complements to the Law of Access to Public Information. The approval of these two draft bills could generate an important policy of open data and proper management of public archives, which would complement the existing Law of Access to Public Information. These laws would strengthen the legal framework surrounding both public and private data. To achieve completion, the IRM researcher recommends creating a working group with citizens, deputies, civil society organizations, and the lead agency responsible for implementation.</p>

Table 2 (continued)

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>Group 2: Commitments related to budgetary transparency and open budgets</p>	
<p>G2: Open budget in all web portals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The goal of this commitment is for citizens to understand the government's revenue and expenses. The Ministry of Public Finance has mostly implemented this commitment. Two translations to Mayan languages remain. The open budget is based on the budget the executive branch proposed to Congress. It aims to have citizens understand the proposal and suggest changes or improvements through their representatives in Congress. Despite the substantial progress in implementation, this commitment does not constitute a significant change in policy because the Ministry of Public Finances and the other implementing ministries were required to publish their budget results prior to the OGP action plan. This commitment could have greater impact if it improved the coordination between the Ministry of Public Finances and the Finance and Currency Commission in Congress, and if it published budgetary discussions online.</p>
<p>G13: Transparency of loans and donations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to monitor and verify the loans and donations received by public institutions. The government designed a monitoring system that included the four milestones of the commitment. Initially, the information related to loans and donations was solely for internal use. However, due to the pressure exerted by civil society organizations, the government released the data, which is now publicly available online. This commitment is innovative because it establishes standardized and systematic monitoring of loans and donations, thereby auditing the work of institutions that receive these types of funds. The constant monitoring of each loan and donation has enabled an indicator-based analysis, which in turn improved the execution of these funds. Although this commitment represents a significant step forward in the release of public information on donations and loans, it would have greater long-term impact if it institutionalized the monitoring system through a government agreement.</p>
<p>SC 12: Publication of all budgetary documents</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment seeks to draft, publish, and distribute budgetary documents that follow best international practices, including at least (1) a preliminary report, one month prior to submitting the draft budget to Congress; (2) a citizen budget, no later than 31 January of each fiscal year; and (3) a mid-year report, no later than 31 August of each fiscal year. This commitment, in contrast to commitment G2, aims to institutionalize the publication of this information through a ministerial agreement that would require its completion. The agreement is currently in development, but the draft is not publicly available. Although relevant agencies were required to publish budgetary information on their web pages before the implementation of this commitment, this commitment has led to more published detailed budgetary information. To achieve greater impact, the commitment could include the <u>publication of municipal budgets in its municipal ranking indicator.</u></p>
<p>SC 13: Citizen participation in the budget development process</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The goal of this commitment is to institutionalize channels for public participation during the process of developing the budget. To this end, the government created the Commission for Budget Analysis and Fiscal Policy, which is responsible for promoting public participation in the form of budget proposals and recommendations. This commitment has moderate potential impact because it would create a formal and institutionalized mechanism through which citizens could participate in the development of the government budget. This would represent an important change from the status quo in which the executive branch develops the budget proposal for approval in Congress without channels for citizen participation. This commitment would benefit from an open call that allows citizen observation and participation in the Commission for Budget Analysis and Fiscal Policy, which is attached to the National Urban and Rural Development Council (CONADUR).</p>
<p>SC 25: Updated trust fund, NGO, and budget transfer web portals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment focuses on updating the information on the Ministry of Public Finances website. The Ministry of Public Finances now requires that information be updated and translated into native languages. Although the commitment has been substantially implemented, it has a minor potential impact because it does not promote greater public information, only updates to the existing information. In the future, this commitment could be combined with other open data publication and standardization commitments.</p>

Table 2 (continued)

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>✦ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>Group 3: Commitments related to fiscal transparency and public finance management</p>	
<p>SC 11: Complete the new IMF Transparency Code and Manual</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment is aimed at improving Guatemala’s fiscal transparency through compliance with the IMF’s standards. Although the open government website reports that the government drafted a workplan, the IRM researcher could not verify progress, as the information gathered does not clearly indicate complete and pending actions. The Ministry of Public Finances followed some of the IMF’s recommendations for several years, but this commitment could change significantly current practices in public finance and fiscal transparency. To reach this objective, the government must complete the workplan and implement the remaining milestones and activities.</p>
<p>SC 14: Reform the System of Integrated Accountability (SICOIN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to reform and update the financial accounting system used by public institutions. The commitment establishes six themes that should be covered by a working group, including the approval, implementation, and evaluation of a plan to reform the SICOIN. Although the government established a working group, the IRM researcher was unable to verify that it is functioning. Furthermore, the workplan presented by the Ministry of Public Finances consists of a one-page document that lacks clear objectives and does not list the steps necessary for achieving reforms. If this commitment were completed, it could have a positive, although minor, impact on the management of public finances, access to information, and citizen participation. The IRM researcher recommends establishing a working group to disseminate information regarding this commitment.</p>
<p>SC 15: Reform the Local Government Portal (GL Portal)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to improve the budgetary content and structure of the municipal financial databases available in the GL Portal. Although it is a worthy initiative for improving access to information, this commitment has not included civil society and is not expected to in the future. As a result, the proposal for this platform does not address observations or comments from civil society organizations. This commitment has a moderate potential impact, as it would allow citizens to participate in the auditing of municipal accounts in 340 municipalities, which could in turn reduce corruption and improve community spending. According to the IRM researcher, this commitment could have greater impact if it published the working plan of the lead commission as a way to develop citizen monitoring.</p>
<p>SC 16: Integrate the financial administration systems</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Unable to determine 	<p>The goal of this commitment is to integrate the government’s financial systems into a single publicly available portal. Although the government classified this commitment as complete in the self-assessment report, civil society organizations and the IRM researcher were unable to verify progress because the Technical Committee and workplan presented were the same as those presented as progress for commitment SC14. This commitment has minor potential impact because it focuses on internal reforms that do not necessarily suggest greater access to information or open government. The IRM researcher recommends mandating the disclosure of results from the integration of the government financial subsystems.</p>
<p>SC 17: Comply with the OECD Global Forum’s Budgetary Transparency standard</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to modify and improve the regulation of banking confidentiality in Guatemala to comply with the OECD Global Forum’s Budgetary Transparency standard. The Superintendence of Tax Administration (SAT) requested that Congress approve the legal reforms. These important reforms would allow the SAT to access banking information without resorting to the judicial process. However, insufficient information has been shared on the importance of this topic, and there are no spaces for discussion or debate to be found. The SAT and the Ministry of Public Finances (MINFIN) reports necessary for Congress to approve the agreements are not available yet. This caused a delay in implementation. However, if fully implemented, this commitment could have a transformative impact on the fight against corruption, money laundering, and tax evasion. The IRM researcher recommends establishing a working group through an open call to discuss the draft law and the next steps for its approval in Congress.</p>

Table 2 (continued)

<p>SC 18: Share tax collection goals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The goal of this commitment is to guarantee that everyone can access the budgetary information approved by the SAT. Specifically, the commitment aims to institutionalize the publication and distribution of tax collection goals and the annual tax plan. The government completed the commitment and both documents are available online on the SAT and MINFIN websites. This commitment has a minor potential impact because the law already requires SAT to publish tax goals. Moving forward, the IRM researcher recommends assigning someone the task of updating the information.</p>
<p>✪ SC 19: Publish tax exemptions and exonerations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>This commitment seeks to design and implement a public online system with information on exemptions, exonerations, and all differential tax treatment, including beneficiaries, unpaid taxes, economic activity, and jobs created. The SAT technicians created the design and made a content proposal to civil society for validation. Currently, the system is in the final pre-launch stage. This system could have a transformative impact through increased transparency in exemptions and exonerations specifically, and fiscal policy more broadly. According to the IRM researcher, the impact of this commitment could be greater if the government publicly announced the launch of the online system.</p>
<p>Group 4: Commitments related to transparency in public procurements and government spending</p>	
<p>SC 20: Standardization of public procurements</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The goal of this commitment is to standardize the public procurement of goods and services. The government developed a workplan that is in the process of approval for subsequent publication and implementation. The government is also standardizing MINFIN procurement documents and government contracts. Nonetheless, the IRM researcher and civil society members were unable to verify these steps. This commitment has a minor potential impact because it does not clearly establish mechanisms for civil society to monitor procurements. The IRM researcher recommends establishing a working group with civil society participation to accompany the implementation of the commitment.</p>
<p>SC 21: Direct purchases and exceptions in public procurements</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to require the use of an online contracting and procurement system (Guatecompras). The MINFIN drafted a resolution, the Norms for the Use of the Guatecompras System, which is in the process of validation and was not available for public consultation. This commitment is important because it proposes control mechanisms for reducing corruption. Nonetheless, its potential impact is limited because it only applies to direct purchases and not all public procurements. The IRM researcher recommends creating a working group with civil society participation to follow up on the implementation of the commitment.</p>
<p>SC 22: Reference prices for procurements in open tenders</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The goal of this commitment is to create a unit, within the National Institute of Statistics (INE), responsible for generating reference prices for procurements in open tenders. The government created the unit, which will begin operations in 2016. Although the commitment is a positive step in the area of public policy, the use of reference prices does not guarantee the elimination of corruption in government contracts, which limits its potential impact. According to the IRM researcher, the commitment's impact could be greater if the reference prices were published in open data format.</p>
<p>SC 23: Strengthening of public procurement planning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to strengthen the process of direct purchases and other exceptional cases through trainings for which COPRET seeks support from the international community. According to the government's self-assessment report, the government designed and validated the training program, and has carried out trainings for different agencies within the executive branch. However, the IRM researcher was unable to verify commitment completion. Although the trainings on public procurements are important, these trainings do not guarantee that public workers will genuinely understand the subject material or change their behavior. According to the IRM researcher, this commitment could have greater impact if the trainings were extended to all branches of government.</p>

Table 2 (continued)

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>Group 5: Commitments related to transactions and online services</p>	
<p>G4: Online services for citizens</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>Commitments G4, G16, and G20 are related and aim to create (1) a catalogue of public services to comply with the Law of the Executive Branch and the Law of Free Access to Public Information; (2) an online portal known as the National Catalogue of Electronic Services; and, (3) a portal that includes a brief and user-friendly description of all online services offered by each ministry.</p> <p>The government created the catalogue described in commitment G4. The catalogue consolidates information that describes 40 online services offered by 14 ministries. The government also completed commitment G16 through the development of the Content Manual for Institutional Web Pages, which was part of commitment G1. This commitment addresses the lack of public information, but is limited in its reach because it does not include the legislative branch, the judicial branch, local governments, or autonomous governments. Finally, although there is evidence of progress with commitment G20, the portal has not been launched, and the lead agency is still trying to consolidate information.</p> <p>Commitments G4, G16, and G20 are clearly related to the OGP values of access to information, and technology and innovation for transparency. The online availability and accessibility of information on public services is a significant step forward for the country in terms of e-government and access to information. In the future, the IRM researcher recommends merging these three commitments into a single commitment with clear and verifiable milestones.</p>
<p>G16: National catalogue of electronic services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	
<p>G20: Single portal for electronic services (UNIPORTAL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	
<p>SC10: Institutionalization of the primary level of healthcare</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The goal of this commitment is to comply with the Organic Law of the Budget as it relates to the prohibition of health agreements with NGOs. The government drafted and approved a workplan, which is being implemented. It covers 345 of the 350 municipal health districts. If this commitment were fully implemented, the health sector would be the only medical service provider without intermediaries, which would be an important step forward. However, it is unclear how this could help prevent corruption or promote transparency. As a result, the IRM researcher concludes that this commitment is not relevant to OGP values of open government.</p>
<p>SC 26: Electronic government and improvements in the quality of public services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to standardize all portals subject to the Law of Transparency and Access to Information. So far, the government established the Open Data Portal and Public Information Portal, with 11 and 13 ministries, respectively, for a total of 14 participating ministries. This commitment separates open data and transparency information from the other information provided on institutional websites. Nonetheless, its impact is minor because the information is not new, but rather only presented in a user-friendlier manner. The impact of this commitment would be greater if citizens were able to contact agencies directly through these websites to streamline transactions.</p>
<p>Group 6: Commitments related to communication, raising awareness, and training</p>	
<p>G6: Implement the Transparency School</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment seeks to train workers in the executive branch on nine topics related to transparency and anticorruption. The government created the Transparency School and carried out the first trainings for 754 people from both the administration and civil society. The government has not carried out trainings on five of the nine proposed themes. This commitment is limited by the lack of follow-up with the participants from the trainings. Although the trainings are a positive step, one cannot assume that participants will apply what they have learned. In addition, although it is a laudable commitment, it is not relevant to OGP values and would have greater impact if the trainings included civil society.</p>

Table 2 (continued)

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>G7: Raise public awareness of transparency and the fight against corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The goal of this commitment is to increase public understanding of access to information and to increase reporting of government corruption. The government carried out citizen “dialogues” in 13 departments, reaching more than 4,000 people. Transparent Congress (Congreso Transparente), one of the civil society organizations in the multistakeholder open government working group, supported the trainings. According to the self-assessment report, the government also resolved 100 percent of the complaints COPRET received, although this could not be verified. According to the IRM researcher, this commitment is too broad and should not cover both the dialogues and the complaints. Its impact is minor because there are no clear mechanisms for taking public complaints into consideration, which limits the effect of the citizen trainings.</p>
<p>G9: Share actions taken as part of the Open Government Action Plan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment aims to promote the actions taken by the government as part of the OGP action plan. The government carried out an open government online course through the Transparency School, held workshops to share results, and compiled information related to open government on an online portal. Advertisement of the forums was poor, which led to poor attendance. However, this commitment established a meeting point between the government and civil society. It has moderate potential impact because the disclosure of information related to the OGP action plan could promote citizen monitoring. Nonetheless, the language of the commitment does not meet the criteria for relevance to OGP values, as established by the IRM procedures manual. The IRM researcher recommends holding an open call for participation in forums and working groups where the government can present results in commitment implementation.</p>
<p>SC2: Promote citizen participation for informed monitoring</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to inform citizens about open government in all existing languages. Implementation began with a series of citizen dialogues that reached more than 4,000 people. The government also translated the Law of Access to Public Information into all Mayan languages. However, civil society members believe that outreach has been insufficient, and it is unclear how many people from Mayan populations have been trained. One of the greatest challenges is approaching geographically isolated populations. Although this commitment provides citizens with basic knowledge to participate in decision making, to monitor the government, and to make use of existing information, its potential impact is minor because citizens may lack the knowledge necessary to use the information, and the knowledge may not translate into action. The commitment could achieve greater impact if it included specific quotas for youth and women as a way to promote greater participation in the area of transparency among these marginalized groups.</p>
<p>Group 7: Commitments related to transparency, public accountability, and the fight against corruption</p>	
<p>G11: Corruption alerts</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to prevent corruption by monitoring the expenditures of government institutions. When the monitoring systems find an irregularity, they issue an alert to the agencies involved. The system is operating and has issued more than 400 alerts, addressed more than 100 claims, and initiated 50 processes. However, given that COPRET does not have the power to issue sanctions, alerts lack legal force and are only internal warnings or recommendations that civil society cannot monitor. As a result, this commitment is not clearly relevant to OGP values. Furthermore, its impact is minor because the alerts cannot become sanctions or lead to investigations into the poor management of public resources. This commitment could have greater impact if a law was passed that established sanctions based on the system’s alerts.</p>
<p>G12: Gradual elimination of secrecy in the awarding of goods, services, and public works</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment is aimed at launching a portal under the Ministry of Public Finance that provides updated data on Guatecompras and contains a complete list of providers. Although MINFIN reported that it has strengthened the Guatecompras system by identifying and solving flaws, the IRM researcher was unable to confirm which solutions were implemented, how they strengthened the system, or if they fixed the flaws that were found. The improvements in the system led to better public information on public procurements. However, the commitment’s impact could be greater if it included civil society in monitoring public procurements of goods and services.</p>

Table 2 (continued)

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>G14: Implementation and follow-up to the CoST Initiative</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The objective of this commitment is to support the implementation of CoST. It makes Guatemala the first country to use this framework to mandate obligatory dissemination of information. Adopted in early 2014, this norm requires the government to publish reports on public buildings that meet the requirements of the CoST. The commitment calls for the creation of a multisectoral, quality assurance group to verify the fulfillment of these requirements conducting field inspections. Its implementation allows access to information on the adjudication of public works and contracting and, consequently, oversight on allocation of public resources. The IRM researcher considers that the government could publish an open call to involve citizens in the multisectoral group's decision making processes.</p>
<p>G15: Implementation and follow-up to the EITI Initiative</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: None • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to support and follow the implementation of the EITI in Guatemala. The resignation of the Vice President of Guatemala, who was in charge of EITI in the country, hindered the implementation of the commitment. Civil society organizations that form the EITI working group decided not to meet until the designation of the new COPRET commissioner. This initiative is the only tool the government has to promote transparency in the extractive industries. However, the IRM researcher believes this commitment, as written, has no potential impact, as it maintains the status quo. In the future, it could require the publication of EITI implementation reports in regions where potentially conflictive projects are being implemented.</p>
<p>G18: Identification of focal points of corruption in administrative and ministerial operational processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The objective of this commitment is to identify administrative processes susceptible to corruption and to systematize them to increase efficiency and to promote the disclosure of information. During the review period, the government identified and prioritized 17 administrative processes on which to act. This commitment has a minor potential impact, considering it is limited to the disclosure of data on processes and does not call for substantial changes. The IRM researcher suggests developing a clear and sustainable implementation methodology to identify and to reform administrative processes susceptible to corruption and to encourage the disclosure of information and open data.</p>
<p>G21: Transparency and public accountability in the administration of natural resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to examine and to deepen transparency and accountability of the EITI. Among other activities, the government created an informational system of the transparency sector (SISTRAEITI) to collect information, to monitor the use of resources, and to enable the flow of information, accountability and citizen oversight. It represents a positive and complimentary step to commitment G15, aiming to increase transparency in the sector. However, it uses the information released under the EITI framework; therefore, it relies on correct implementation of EITI. The IRM researcher believes that its potential impact could be greater if information regarding the destination of resources and achieved results is disclosed.</p>
<p>G22: Transparency and public accountability in natural disaster resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment calls for the improvement of transparency and oversight of resources allocated for emergencies created by national disasters. To this end, the National Coordinator for Disaster Reduction (NCDR) developed plans to address damages caused by natural disasters that include information on expenses made. This commitment represents a significant step toward transparency of resources used by the NCDR. It allows access to public information through the entity's website, providing evidence of expenses for public accountability. According to the IRM researcher, this commitment's potential impact could be enhanced if the entity's website offered information on past expenses used for national-disaster emergencies.</p>
<p>SC3: Strengthening of public integrity</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: None • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to strengthen public integrity conducting trainings and promoting accountability to citizens. It calls for the development of monthly reports and informational websites on issues related to budget management, public acquisitions, and justice. The government believes that the online trainings provided by the School of Transparency (created as a result of commitment G6) help reach the objectives of this commitment. They have yet to carry out other activities such as the development of accountability reports. The commitment's ambiguous language and the disconnect between the objective and its means makes it hard to determine how trainings will have an effect on public accountability. Therefore, the potential impact cannot be determined.</p>

Table 2 (continued)

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>SC7: Guidelines and technical provisions for public accountability</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment calls for the implementation of concrete actions that reinforce the compliance of laws and other legal dispositions related to accountability. To this end, the government developed two sets of guidelines on the presentation of information according to the Organic Law of the Budget. The existence of manuals and guidelines could increase compliance of legal obligations regarding accountability measures, making this commitment a positive step forward. However, its potential impact could be increased if officers from the Ministry of Finance were trained to use the guidelines.</p>
<p>SC 24: Strengthening of the Internal Audit Units</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The commitment aims to strengthen training programs for internal auditing units. During 2015, the COPRET developed a plan to strengthen the training program that was not implemented. The commitment has minor potential impact, as it is a positive step toward enhancing internal auditors' competencies for better performance. As written, the commitment has unclear relevance to OGP values. The IRM researcher believes that the government could promote the development of citizen participation mechanisms in preventive auditing.</p>
<p>Non-grouped commitments</p>	
<p>G8: Working groups</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>To strengthen government interaction with representatives of different society sectors, this commitment calls for the establishment of five joint working groups to hold monthly discussions on transparency issues. The working groups began their activities during the period of review, and a sixth group was created on open government. However, they have not met on a monthly basis. The outcomes of the meetings are reviewed by a panel composed by government members only, which allows the possibility of vetoing proposals from the working groups. Nonetheless, the groups constitute a key space for government interaction with citizens. This commitment could have more impact if participation in working groups were not restricted to organizations that receive direct invitations.</p>
<p>G10: Establishment of interoperability</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to connect different government organizations through the creation of a private network. Three government agencies (GUATEL, COPRET and the Ministry of Public Finance) signed an agreement to create an institutional ring of interconnectivity. The IRM researcher has not found other developments fulfilling the remaining milestones in the commitment. This compromise could represent a positive, but incremental contribution to the fulfillment of the government's digital agenda. However, it is not relevant to OGP values of transparency, access to information, or citizen participation because it aims to change only government administrative and internal processes.</p>
<p>G17: Streamline priority processes in each ministry</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment aims to update public processes with the use of technology to reduce administrative bureaucracy. To reach this goal, the government created a verification unit that identifies which processes would be more efficient if taken online. The COPRET also developed a methodology to revise and to analyze government processes. COPRET carried out 494 transparency trainings nationwide. The use of technology to improve government efficiency could have a significant impact on the quality of services and the speed with which they are provided. However, services would reach only those who have access to the internet and possibly would marginalize those who do not. The commitment could have a bigger impact if the methodology developed by the verification unit was made public.</p>
<p>SC5: Strengthen the institution responsible for coordinating the Open Government National Plan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment aims to strengthen the implementation of the OGP National Action Plan through an educational scholarships program that would allow the dissemination of open government information. At the time of writing this report, the IRM researcher did not find selection criteria information for the scholarships program. Civil society members believe that the lack of advancement in the implementation of the program is due to financial challenges. However, the government developed an agreement to include the subject of open government as part of the basic national curriculum. Moving forward, the main challenge will continue to be the allocation of resources to finance the scholarships and to allow the sustainability of the commitment.</p>

Table 2 (continued)

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>SC8: Expansion of informed participation in existing spaces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The commitment aims to strengthen the System of Development Councils through the promotion of citizen participation, data gathering, and the creation of community maps. According to the government, this commitment was implemented with the creation of a community database of the National Statistics Institute's municipal development plans. With this database, the government developed a pilot program identifying community problems in 327 municipalities and generated eight community maps to address health, security, education and nutritional problems. However, the IRM researcher did not find further evidence to determine the completion of this commitment. As written, it has moderate potential impact. It could improve public policy on development councils significantly, as it aims to support and prioritize citizen participation in tackling the key problems in municipalities. Moving forward, this commitment could call for the publication of results found through the creation of community maps.</p>
<p>SC9: Active promotion of digital inclusion at the national level</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to promote the use of information and communication technologies nationwide. The government created a public administration network in response to commitment G10 that serves the purpose of this commitment. However, it has yet to resume the 2013 Digital Agenda. This commitment is a positive step that feeds into other digital government initiatives, but resuming a digital agenda without specifying the development of its content or implementation process would have a minor impact. The IRM researcher suggests reviewing and updating the 2013 Digital Agenda of Guatemala, including active citizen participation.</p>

Recommendations

As of 2014, all IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP are required to respond to these key recommendations in their self-assessment reports. These recommendations follow the “SMART” logic: they are specific, measurable, answerable, relevant, and time bound. The following table offers a summary of the SMART recommendations and their suggested indicators. The detailed recommendations appear in Section VII.

Five “SMART” Recommendations
1. Strengthen the consultation and co-creation process, and use the OGP platform and action plan to facilitate dialogue, consensus, and collaboration.
2. Focus commitments on key issues in the national context. For example, it could include commitments that increase transparency and public accountability in the health sector, with a focus on social audits and citizen monitoring of the supply of medications and the efficiency of public health spending.
3. Adopt measures that encourage citizens, public service users, contractors, and public workers to report corruption, while also protecting whistleblowers, improving the capacity to identify and document acts of corruption, expanding channels through which to receive claims, and sharing official responses to those claims.
4. Prioritize and improve the quality of commitments, and build an action plan that aligns with the vision of the government, but with fewer, more ambitious commitments that, while perhaps part of broader government strategies, can produce concrete results in the two-year OGP cycle.
5. Expose citizens to the idea of the action plan implementation process as a tool for citizen monitoring.

Eligibility Requirements

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section IX on eligibility requirements at the end of this report or visit: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

The Association for Development, Organization, Services, and Sociocultural Studies (DOSES) is a non-profit civil society organization in Guatemala that carries out research and systematic monitoring of news media. The mission of DOSES is to expand the possibilities of social communication to foster greater citizen participation, protect the right of access to information, and guarantee the freedom to engage in responsible and participatory journalism.

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.





Resumen ejecutivo: Guatemala

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)- Informe de Avance 2014-2015

Los avances y esfuerzos técnicos en la implementación de los compromisos se invisibilizaron ante la crisis política que vivió el país con los actos de corrupción revelados en 2015. El ámbito de la transparencia fiscal en este segundo plan tiene elementos de mucho potencial. El III Plan de Acción supone grandes retos para el nuevo gobierno, entre ellos fortalecer el proceso de consulta con la sociedad civil, la concentración y focalización de compromisos en temas prioritarios como la rendición de cuentas públicas y la lucha contra la corrupción e impunidad.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la AGA.

Guatemala comenzó su participación formal en julio del 2011, cuando el Vicepresidente, el Dr. Rafael Espada, declaró la intención de su país de participar en la iniciativa. Este reporte de progreso evalúa el primer año de implementación entre julio del 2014 y junio del 2015.

En Guatemala, la Dirección de Iniciativas de Transparencia, que pertenece a la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) es la principal oficina responsable de velar por la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Para el seguimiento a la implementación de los compromisos se estableció una mesa técnica de gobierno abierto, donde participan la sociedad civil y el Gobierno.

El proceso AGA

Los países participantes en la AGA deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo y la implementación de sus planes de acción AGA.

El II Plan de Acción se desarrolló con la participación de la sociedad civil, siendo esto un gran avance con relación al I Plan de Acción. Sin embargo, no existió un proceso de diálogo y consenso para la elaboración de los compromisos. La versión final del plan de acción está dividida en dos secciones, la primera correspondiente a compromisos de Gobierno (con 22 compromisos) y la segunda referente a compromisos de la sociedad civil (con 26 compromisos). Esta distribución ha generado dispersión y duplicidad en los esfuerzos para implementar los compromisos.

El Gobierno publicó su informe de autoevaluación en septiembre del 2015. La autoevaluación se discutió con los miembros de la sociedad civil en la mesa técnica de Gobierno Abierto. Adicionalmente, habilitó un foro en línea durante tres semanas para la recepción de comentarios.

Vista rápida

Participante desde: 2011
Número de compromisos: 48

Grado de cumplimiento:

Completos: 9 (19 %)
Sustanciales: 21 (44 %)
Limitados: 17 (35 %)
No iniciados: 1 (2 %)

Puntualidad

A tiempo: 28 (58 %)
Adelantados: 14 (29 %)

Énfasis de los compromisos:

Acceso a información: 30 (63 %)
Participación ciudadana: 11 (23 %)
Rendición de cuentas: 5 (10 %)
Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas: 13 (27 %)
Sin relevancia clara: 11 (23 %)

Número de compromisos que eran:

Claramente relevantes a un valor de la AGA: 37 (77 %)
De impacto potencial transformador: 3 (6 %)
Sustancial o completamente implementados: 30 (63 %)

Los tres (☠): 1 (2 %)

Implementación de los compromisos

Como participantes en la AGA, los países tienen que realizar planes de acción bianuales con compromisos puntuales. Los siguientes gráficos resumen el nivel de cumplimiento de cada compromiso, su impacto potencial, si este se cumplió en el tiempo establecido y cuáles son los próximos pasos a seguir en planes de acción futuros.

El plan de acción contiene un compromiso estelar (SC19). Estos compromisos son medibles, claramente relevantes a los valores de la AGA, tienen un impacto potencial transformador y cuentan con un nivel de cumplimiento sustancial o completo. Nótese que el MRI actualizó estos criterios a principios del 2015, con el fin de elevar la ambición para definir un compromiso como ejemplar en la AGA. Además de los criterios enumerados más arriba, los criterios previos incluían compromisos que tienen un impacto potencial moderado. Según los criterios previos, el plan habría recibido cinco compromisos estelares adicionales (G3, SC15, G16, G20 y G22). Para más información ver <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

Tabla 1: Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO	
✪ EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.									
Grupo 1: Compromisos relacionados con la información transparente, el acceso a la información, los datos abiertos y los portales web									
G1: Efectividad en la información en portales web									A tiempo
G3: Página web específica para datos abiertos									A tiempo
G5: Divulgación de resultados gubernamentales									A tiempo
G19: Promover el talento tecnológico									A tiempo
SC1: Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información									Atrasado
SC4: Estandarización de la publicación de datos públicos									A tiempo
SC6: Legislación complementaria para garantizar el derecho de acceso a la información pública									A tiempo
Grupo 2: Compromisos relacionados con la transparencia presupuestaria y el presupuesto abierto									
G2: Presupuesto abierto en todos los portales web									Adelantado
G13: Hacer transparentes los avances de los fondos de préstamos y donaciones									Adelantado
SC 12: Publicación de todos los documentos relacionados con el presupuesto									A tiempo

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MEJOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO	
<p>⊛ EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA ÁGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>									
SC 13: Participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria									Atrasado
SC 25: Actualización de los portales web de Fideicomisos, ONG y Transferencias Presupuestarias									Adelantado
Grupo 3: Compromisos relacionados con la transparencia fiscal y el manejo de finanzas públicas									
SC 11: Cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia FMI									A tiempo
SC 14: Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-									A tiempo
SC 15: Reformar el Portal de Gobiernos Locales, 'Portal GL'									A tiempo
SC 16: Integración y vinculación de los sistemas de administración financiera					Indeterminado				Atrasado
SC 17: Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE.									A tiempo
SC 18: Metas de recaudación tributaria									Adelantado
⊛ SC 19: Hacer transparentes las exenciones y exoneraciones de impuestos									A tiempo
Grupo 4: Compromisos relacionados con la transparencia en las adquisiciones públicas y las compras del Estado									
SC 20: Estandarizar adquisiciones del Estado									A tiempo
SC 21: Compras directas y los casos de excepción para las adquisiciones del Estado									Atrasado
SC 22: Precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto									A tiempo
SC 23: Fortalecimiento de la planificación de adquisiciones públicas									A tiempo
Grupo 5: Compromisos relacionados con trámites y servicios en línea									
G4: Servicios al ciudadano en línea									A tiempo
G16: Catálogo nacional de servicios electrónicos									Adelantado
G20: Portal único (UNIPORTAL)									A tiempo
SC 10 Institucionalización del primer nivel de atención en salud									A tiempo
SC 26: Gobierno electrónico y mejoras en la calidad de los servicios públicos									A tiempo
Grupo 6: Compromisos relacionados con la difusión, la sensibilización y la capacitación									
G6: Implementación de la Escuela de Transparencia									A tiempo

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MEJOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO	
<p>⊛ EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>									
G7: Sensibilizar a la población en materia de transparencia y lucha contra la corrupción									Adelantado
G9: Divulgación de las acciones del Plan de Acción de Gobierno Abierto									Adelantado
SC2: Promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alertar de las irregularidades									Adelantado
Grupo 7: Compromisos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción									
G11: Alertas dentro del Organismo Ejecutivo sobre posibles actos de corrupción									Adelantado
G12: Erradicación progresiva del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas									Adelantado
G14: Implementación y seguimiento de la Iniciativa CoST									Adelantado
G15: Implementación y seguimiento de la Iniciativa EITI									A tiempo
G18: Identificar focos de corrupción en los procesos administrativos y operativos de los ministerios									A tiempo
G21: Transparencia y rendición de cuentas en la administración de recursos naturales									A tiempo
G22: Transparencia y rendición de cuentas en los recursos para atención de desastres naturales									A tiempo
SC3: Aumentar la integridad pública									A tiempo
SC7: Lineamientos y disposiciones técnicas para la rendición de cuentas									Adelantado
SC 24: Fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna									Atrasado
Compromisos no agrupados									
G8: Mesas técnicas									A tiempo
G8.1: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Sociedad Civil									A tiempo
G8.2: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Académico									A tiempo
G8.3: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Salud									A tiempo
G8.4: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Empresarial									A tiempo
G8.5: 12 Reuniones de la Mesa del Sector Interinstitucional									A tiempo
G10: Implementación de interoperabilidad									Atrasado
G10.1. Cooperación interinstitucional entre GUATEL y COPRET									Adelantado
G10.2. Incluir al Ministerio de Finanzas Públicas, al RENAP y la COPRET.									Atrasado
G10.3. Conectar las plantas telefónicas con tecnología IP									Atrasado
G10.4. Realizar una conexión tipo túnel (VPN)									Atrasado
G10.5. Permitir el uso del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)									Atrasado

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO	
<p>✱ EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA ÁGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>									
G10.6. Uso del sistema de expedientes WEB									Atrasado
G17: Agilizar procesos de valor en cada ministerio									Adelantado
G17.1: Evaluación de procesos									Adelantado
G17.2: Metodología de revisión y análisis									Adelantado
G17.3: Transformación de procesos									Adelantado
G17.4: Inducción a usuarios finales									Adelantado
SC5: Fortalecer la institución encargada de la coordinación del Plan Nacional de Gobierno Abierto									A tiempo
SC5.1: Implementación de becas									Atrasado
SC5.2: Documentar las experiencias de Gobierno Abierto									Adelantado
SC5.3: Inclusión en el curricular de educación sobre Gobierno Abierto									Adelantado
SC8: Ampliación de la participación informada en las instancias existentes									Adelantado
SC8.1: Creación de bases de datos comunitarias									Adelantado
SC8.2: Desarrollar Plan Piloto									Adelantado
SC8.3: Implementación del proyecto									Adelantado
SC 9: Promoción activa de la inclusión digital a nivel nacional									A tiempo
SC 9.1: Formar una red de la administración pública									A tiempo
SC 9.2: Implementación de la agenda digital									Atrasado

Tabla 2: Resumen de los compromisos

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DEL COMPROMISO
<p>★ = EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>	
<p>Grupo 1: Compromisos relacionados con la información transparente, el acceso a la información, los datos abiertos y los portales web</p>	
<p>G1: Efectividad en la información en portales web.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Completo 	<p>Este compromiso tiene como objetivo normativizar los procesos específicos que permitan dar a conocer la gama de servicios públicos que las instituciones prestan a la población. Al momento de escribir este informe, la entidad encargada ha cumplido con la elaboración del <i>Manual de contenidos para páginas web institucionales, datos abiertos y servicios públicos</i>, el cual cumple con las pautas establecidas en el compromiso. El reto en el futuro será lograr que los programadores de cada institución se apropien del manual para su aplicación.</p>
<p>G3: Página web específica para datos abiertos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo concentrar en un solo portal las fuentes de datos liberadas por las instituciones del Organismo Ejecutivo. Actualmente existe un diseño de la página y lineamientos para la liberación de datos en documentos públicos. De acuerdo al Gobierno, se ha logrado la liberación del primer <i>dataset</i> (conjunto de datos) de los 14 ministerios del Organismo Ejecutivo. En el futuro, es importante que se logren identificar más fuentes de datos para su liberación, que se contraten servicios técnicos para brindar apoyo en la actualización del portal y difundir los resultados del plan piloto con los 14 ministerios, según se establece en el plan de acción.</p>
<p>G5: Divulgación de resultados gubernamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso pretende informar a la ciudadanía acerca de las acciones del Gobierno, haciendo uso de la web y de medios tradicionales de comunicación. Para ello se implementaron secciones en las páginas web institucionales donde se resaltan los logros y resultados. A la fecha de redacción de este informe, cuatro de los 14 ministerios cuentan con una sección claramente dedicada a la divulgación de resultados, y dos notas informativas se presentaron en radio y prensa escrita. En futuros planes de acción se recomienda el uso de radios comunitarias y televisión abierta para llegar a las poblaciones más alejadas geográficamente, y además procurar que el resto de los ministerios cumplan con la publicación de sus resultados.</p>
<p>G19: Promover el talento tecnológico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El compromiso tiene como objetivo generar herramientas bajo estándares de <i>software</i> abierto promoviendo la libre participación de jóvenes para crear instrumentos de apoyo para el Gobierno. Si bien la Dirección de Gobierno Electrónico cumplió con organizar la "Hackathon" en octubre del 2014, no se ha cumplido con la liberación de las aplicaciones creadas con base en datos abiertos de este evento, ni se han organizado otros eventos similares. Este compromiso podría ser un paso positivo dentro de la participación ciudadana, principalmente entre los jóvenes, si se lograra convertir en un espacio recurrente cuyo resultado sean aplicaciones que adopten en el largo plazo las entidades estatales. Para lograr un mayor impacto, el investigador del MRI considera que es necesario asegurar la sostenibilidad de este evento mediante su institucionalización. También se podrían hacer alianzas con universidades para permitir una mayor diversificación en la participación.</p>
<p>SC1: Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: No Iniciado 	<p>Este compromiso tiene como principal objetivo comprometer a los sujetos obligados a cumplir con las leyes de transparencia y acceso a la información mediante la firma de un pacto de transparencia. Sin embargo, dicho pacto no se ha firmado todavía, y el investigador del MRI no ha podido evidenciar la existencia de un borrador del pacto. El investigador del MRI considera que el impacto potencial de este compromiso es transformador; desde el punto de vista legal, para la entidad reguladora, puede resultar políticamente efectivo para fortalecer su capacidad de exigibilidad. La implementación de este compromiso se vería beneficiada si se estableciera su cumplimiento obligatorio en la Ley de Acceso a la Información Pública.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC4: Estandarización de la publicación de datos públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso busca estandarizar la publicación de información pública y la mejora de la accesibilidad. Al momento de escribir este informe, ni las organizaciones de la sociedad civil ni el investigador del MRI pudieron constatar la existencia del plan piloto al que se hace referencia en el compromiso. El investigador del MRI considera que el objetivo de este compromiso es redundante, ya que podría alcanzarse si se cumplieran otros compromisos contenidos en el plan de acción. Es importante considerar que el alcance de este compromiso llega únicamente al Organismo Ejecutivo, y la exclusión del Organismo Judicial y el Organismo Legislativo hace que su impacto potencial sea menor. El impacto de esta política pública podría ser mayor con la inclusión de las municipalidades y las entidades autónomas y descentralizadas, además de los otros poderes del Estado. También podría incrementarse el impacto de este compromiso si se logra incorporar la información en lenguas originarias.</p>
<p>SC6: Legislación complementaria para garantizar el derecho de acceso a la información pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso tiene como objetivo presentar al Congreso de la República las iniciativas para la emisión de una Ley del Sistema de Archivos Públicos y la Ley de Protección de Datos Personales como complemento necesario a la Ley de Acceso a la Información Pública. El gran desafío para poder completar este compromiso consiste en la creación de un anteproyecto de las leyes y el acompañamiento para su aprobación en el Congreso de la República. La aprobación de esos dos anteproyectos de ley puede generar una política pública de apertura de datos y de correcto manejo de archivos públicos, lo cual complementa aspectos que no quedaron especificados en la ya existente Ley de Acceso a la Información Pública y que son de importancia para Gobierno Abierto. Estas leyes fortalecerían el ordenamiento jurídico de datos públicos y privados. Para lograr su cumplimiento, el investigador del MRI considera que este compromiso se beneficiaría de la creación de una mesa técnica con participación de la ciudadanía, diputados, organizaciones de la sociedad civil y la entidad encargada de transparencia del Organismo Ejecutivo.</p>
<p>Grupo 2: Compromisos relacionados con la transparencia presupuestaria y el presupuesto abierto</p>	
<p>G2: Presupuesto abierto en todos los portales web.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El compromiso busca que la población conozca las particularidades propias del presupuesto de ingresos y egresos de la nación. El Ministerio de Finanzas Públicas ya está implementando este compromiso, y solo resta su traducción a dos idiomas mayas. El presupuesto abierto se elabora con base en la propuesta de presupuesto presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso, con el objetivo de que los ciudadanos puedan conocer esta propuesta y sugerir cambios o mejoras mediante sus representantes en el Congreso. A pesar del gran avance en la implementación, este compromiso no genera un cambio significativo respecto a la forma actual de realizar políticas públicas, ya que el Ministerio de Finanzas Públicas y los demás ministerios que son responsables de cumplir con este compromiso ya estaban obligados a publicar esta información para dar a conocer los resultados de la gestión del presupuesto antes de que se implementara el Plan de Acción de Gobierno Abierto. Este compromiso podría tener un mayor impacto si se mejora la coordinación entre el Ministerio de Finanzas Públicas y la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República, permitiendo que las discusiones en materia presupuestaria se publiquen por medio de las páginas web institucionales.</p>
<p>G13: Traspasar los avances de los fondos de préstamos y donaciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El compromiso tiene como objetivo el monitoreo y la verificación de los préstamos y donaciones que reciben las instituciones del Estado. Inicialmente la información relacionada con préstamos y donaciones era solamente para uso interno; sin embargo, debido a la presión que ejercieron las organizaciones de la sociedad civil, se logró abrir estos datos, los cuales ahora están disponibles de forma pública en línea. Este compromiso es novedoso porque establece una forma estandarizada y sistemática de monitoreo a los préstamos y donaciones, auditando la labor de las instituciones que reciben este tipo de aportes. El monitoreo continuo de ejecución de cada operación externa de préstamos y donaciones ha permitido contar con un diagnóstico de la ejecución de préstamos y donaciones con base en indicadores, lo cual a su vez ha mejorado la ejecución de los fondos. Este compromiso representa un avance significativo en divulgación de información pública sobre fondos de donaciones y préstamos. Tendría un mayor sostenibilidad si se contara con un acuerdo gubernativo como base para la institucionalización del sistema de monitoreo de préstamos y donaciones.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC 12: Publicación de todos los documentos relacionados con el presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El compromiso tiene como objetivo elaborar, publicar y difundir los documentos que sugieren las buenas prácticas internacionales, incluyendo al menos: a) Informe preliminar, dentro del mes anterior a la presentación del proyecto de presupuesto al Organismo Legislativo; b) Presupuesto ciudadano, a más tardar el 31 de enero de cada año fiscal, y, c) Informe de medio año, a más tardar el 31 de agosto de cada año fiscal. Este compromiso, a diferencia del compromiso G2, es la vía de institucionalización de la publicación de la información mediante un acuerdo ministerial que genere obligatoriedad en su cumplimiento. Actualmente, el acuerdo gubernativo se encuentra en elaboración pero todavía no se ha completado, y el borrador del acuerdo no es de conocimiento público. La información presupuestaria ya se publicaba de forma obligatoria en las páginas web de las entidades encargadas antes de la implementación de este compromiso. Sin embargo, este compromiso ha logrado que se incorpore información más detallada de la ejecución presupuestaria. Para lograr un mayor impacto de este compromiso, se podría incluir como una parte del indicador del ranking de municipios la publicación de resultados de la ejecución de presupuesto del municipio, a fin de fomentar su adopción.</p>
<p>SC 13: Participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso tiene como objetivo institucionalizar canales de participación de la ciudadanía durante la etapa de formulación del Presupuesto General del Estado. Se inició su cumplimiento con la creación de la Comisión de Análisis del Presupuesto y Política Fiscal, entidad encargada de promover la participación pública en propuestas y recomendaciones para el presupuesto. Este compromiso tiene un impacto potencial moderado, ya que permitiría la creación de un mecanismo institucionalizado y formal para la participación ciudadana en la creación del presupuesto de ingresos y egreso del Estado. Contar con un presupuesto elaborado de forma participativa constituiría un cambio importante respecto a la práctica previa en la que la propuesta de presupuesto se elaboraba en el Órgano Ejecutivo para su aprobación en el Legislativo, sin que existan mecanismos para la participación ciudadana. Este compromiso podría beneficiarse si se realiza una convocatoria pública que permita la observación y participación ciudadana en la Comisión de Análisis del Presupuesto y Política Fiscal, adscrita al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Y Rural (CONADUR).</p>
<p>SC 25: Actualización de los portales web de Fideicomisos, Organizaciones No Gubernamentales y Transferencias Presupuestarias.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El compromiso tiene como objetivo garantizar que la información que se tiene en las páginas web del Ministerio de Finanzas Públicas se mantenga actualizada. Para su cumplimiento, el Ministerio de Finanzas Públicas emitió las normativas que requieren que la información se actualice y que se traduzca a idiomas originarios. A pesar de haberse implementado sustancialmente, este compromiso tiene un impacto potencial menor, ya que no promueve a que se abra mayor información a la que ya se publicaba. En el futuro, este compromiso puede ser integrado como parte de otras acciones de estandarización y publicación de datos abiertos.</p>
<p>Grupo 3: Compromisos relacionados con la transparencia fiscal y el manejo de finanzas públicas</p>	
<p>SC 11: Cumplimiento pleno del nuevo código y manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso busca que Guatemala mejore la transparencia fiscal mediante la implementación de los estándares establecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El investigador del MRI no pudo verificar que hayan existido avances en la implementación de este compromiso, a pesar de que la página web de gobierno abierto informa de que ya se elaboró un plan de trabajo. Desde hace algunos años, antes de la elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto, el Ministerio de Finanzas Públicas ejecuta algunas de las recomendaciones del Código y Manual de Transparencia Fiscal del FMI; sin embargo, la información que se ha podido obtener no permite establecer claramente en qué consisten estas acciones, ni las acciones que todavía necesitan implementarse para cumplir completamente con los estándares establecidos por el FMI. La implementación de este compromiso podría cambiar significativamente la práctica de la política pública relevante en materia de finanzas públicas y transparencia fiscal. Para cumplir con este objetivo es importante que se cumpla con el plan de trabajo y se implementen las actividades y los hitos pendientes.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC 14: Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso tiene el objetivo de reformar y actualizar el sistema de contabilidad financiera que utilizan las instituciones públicas. Si bien se ha establecido la creación de una mesa de trabajo, no se ha podido comprobar que ésta esté en funcionamiento. El plan de trabajo presentado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) consiste en un documento de una página con los cambios que considera que deben hacerse al SICOIN, documento que no cuenta con objetivos claros ni con las acciones necesarias para lograr las modificaciones deseadas. Si este compromiso se lograra implementar completamente, podría tener un impacto positivo, aunque menor, sobre el manejo de las finanzas de la administración gubernamental, ya que su objetivo principal es una reforma dentro de la administración pública. Tiene un impacto positivo, aunque limitado, sobre el acceso a la información y participación ciudadana. El investigador del MRI recomienda implementar una mesa técnica que permita diseminar información acerca de este compromiso.</p>
<p>SC 15: Reformar el Portal de Gobiernos Locales, 'Portal GL'.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El compromiso busca mejorar el contenido y la estructura presupuestaria de las bases de datos de información financiera municipal que pueden descargarse en el Portal de Gobiernos Locales. Si bien ésta es una buena iniciativa para mejorar el acceso a la información, este compromiso no ha contado con la participación de la sociedad civil ni establece mecanismos para que tal participación exista en el futuro. Por ello, la propuesta de esta plataforma no atiende observaciones o comentarios provenientes de organizaciones de la sociedad civil, sino que surge del análisis efectuado por el Comité de Cambios. Podría permitir la participación ciudadana en la auditoría del manejo de las cuentas municipales de 340 municipios, lo cual contribuiría a reducir la corrupción y mejorar el gasto comunitario. El investigador del MRI considera que este compromiso podría tener mayor impacto si buscara hacer público el plan operativo y de trabajo de la comisión encargada de su implementación, para permitir el desarrollo de mecanismos de control social.</p>
<p>SC 16: Integración y vinculación de sistemas de administración financiera.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Indeterminado 	<p>El compromiso tiene el objetivo de unificar los sistemas financieros del Estado. Si bien el Gobierno, en su informe de autoevaluación, considera que este compromiso se ha logrado completar, ni las organizaciones de la sociedad civil ni el investigador del MRI pudieron comprobar el cumplimiento, pues tanto el Comité Técnico como el Plan de Trabajo son los mismos que se presentaron como pruebas de avance para el compromiso SC14. Existe una ausencia de detalles acerca de las acciones que se han implementado para lograr la integración de sistemas y subsistemas, lo cual dificulta a la ciudadanía comprender qué sistemas se han integrado, cómo y desde cuándo se han integrado, qué ventajas representan en materia de transparencia y rendición de cuentas, y cuáles son los desafíos en esta materia. Sin embargo, su intención parece apuntar a la vinculación de estos subsistemas internos con el portal para poner a disposición del público la información. Se trata de reformas internas de la administración pública que no implican necesariamente un impacto sobre el acceso a la información o una mejora del gobierno abierto. Este compromiso se beneficiaría si se estableciera la obligatoriedad de la publicación de resultados del proceso de integración de los subsistemas financieros gubernamentales.</p>
<p>SC 17: Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso tiene el objetivo de modificar y mejorar la regulación del secreto bancario en Guatemala para cumplir con el estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE. El Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) solicitó al Congreso de la República la aprobación de las reformas legales, y también se ha resaltado la importancia de estas reformas en el convenio de metas de recaudación tributaria para el 2015, pues estas permitirían que la SAT pueda acceder a información bancaria sin necesidad de recurrir a procesos judiciales. Sin embargo, no ha existido suficiente difusión de información acerca de la importancia del tema, ni existen espacios para la discusión y el debate sobre este tópico. Tampoco están disponibles los dictámenes emitidos por la SAT y el MINFIN, que son necesarios para que los convenios prosigan su trámite de aprobación por el Congreso de la República. Todo esto ha causado un retraso en la implementación de este compromiso. La regulación del secreto bancario, contribuye al combate de la corrupción, el lavado de dinero y la evasión fiscal. El investigador del MRI recomienda que se implemente una mesa técnica con convocatoria abierta para discutir las reformas legales y su seguimiento para aprobación en el Congreso.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC 18: Metas de Recaudación Tributaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Completo 	<p>El compromiso tiene como objetivo garantizar que todos puedan acceder a la información del presupuesto que aprueba el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria. Este compromiso debe considerarse como un proceso que logra institucionalizar la publicación y divulgación de oficio de ambos documentos. Este compromiso se logró completar, ya que se publicaron tanto las metas de recaudación tributaria como el plan anual de recaudación, que están disponibles al público en las páginas web de la SAT y el MINFIN. La publicación de las metas de recaudación tributaria es una obligación inherente de la Superintendencia de Administración Tributaria, contemplada en su ley orgánica. El investigador del MRI considera que este compromiso podría mejorarse si existiera una norma oficial que establezca la responsabilidad de funcionarios públicos encargados de mantener la información actualizada.</p>
<p>★ SC 19: Hacer transparentes las exenciones y exoneraciones de impuestos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustancial 	<p>En Guatemala, del potencial recaudador del Impuesto de Valor Agregado (IVA), sólo se logra recaudar el 50%. El compromiso tiene como objetivo el diseño y la implementación de un sistema electrónico público de información sobre las exenciones, las exoneraciones y todo tratamiento tributario diferenciado. Este sistema cuenta con detalles acerca de beneficiarios, montos de impuestos no pagados, actividad económica y empleos generados. Los técnicos de la SAT elaboraron el diseño y la propuesta de contenido del sistema electrónico, la cual fue posteriormente presentada a la sociedad civil para su validación. Actualmente, el sistema se encuentra en el paso final para su lanzamiento. El investigador del MRI, recomienda que se de a conocer el sistema web públicamente, para informar a la población en general.</p>
<p>Grupo 4: Compromisos relacionados con la transparencia en las adquisiciones públicas y las compras del Estado</p>	
<p>SC 20: Estandarizar adquisiciones del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso tiene el objetivo de hacer que se apliquen formatos homogéneos para las adquisiciones de bienes o servicios del Estado. Se ha logrado elaborar un plan de trabajo, el cual está en fase de aprobación, para luego poderse publicar e implementar. También se están estandarizando los documentos de adquisiciones y contrataciones estatales, a cargo del MINFIN. Sin embargo, estos avances no pudo comprobarlos el investigador del MRI ni tampoco los miembros de la sociedad civil. Este compromiso tiene un impacto potencial menor debido a que no establece claramente mecanismos que permitan que la sociedad civil pueda fiscalizar las adquisiciones. El investigador del MRI considera que este compromiso se beneficiaría de la creación de una mesa técnica con la participación de la sociedad civil para acompañar a la elaboración e implementación del compromiso.</p>
<p>SC 21: Compras directas y casos de excepción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso tiene el objetivo de incorporar el uso obligatorio del sistema electrónico de contrataciones y adquisiciones (Guatecompras) para todas las actividades del Estado. El MINFIN elaboró una resolución que establece las “Normas para el Uso del Sistema Guatecompras”, que se encuentra en proceso de validación. Este documento no está disponible para su consulta pública. Este compromiso plantea mecanismos de control para reducir los casos de corrupción y por ello es un compromiso importante. Sin embargo, su impacto se limita debido a que solamente se aplica a los casos de compras directas y no a todas las adquisiciones del Estado. El investigador del MRI recomienda la creación de una mesa técnica con participación de la sociedad civil para dar seguimiento a la implementación de este compromiso.</p>
<p>SC 22: Precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo crear una unidad específica responsable de la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto dentro de la estructura orgánica del Instituto Nacional de Estadística (INE). Para ello se creó una unidad específica para dentro del INE, la cual entrará en operación en el 2016, debido a que es necesario sistematizar las prioridades de compras con todas las instituciones estatales para poder realizar la estandarización de precios en los contratos abiertos. Si bien el compromiso es un paso positivo en el área de política pública, el uso de precios de referencia no garantiza que la corrupción se vaya a eliminar de las contrataciones estatales, lo cual limita su potencialidad de ser moderado o transformador. Según el investigador, el impacto podría ser mayor si se establece la publicación de las listas de precios de referencia usando datos abiertos.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC 23: Fortalecimiento de la planificación de adquisiciones públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo el fortalecimiento de los procesos de compras directas y casos por excepción mediante capacitaciones a los funcionarios. Para ello, la COPRET intenta contar con el apoyo de la comunidad internacional. Según el informe de autoevaluación, ya se tiene el programa de capacitación diseñado y validado, y se han implementado capacitaciones a diferentes entidades de la administración pública del Organismo Ejecutivo. Sin embargo, no se ha podido comprobar la implementación de este compromiso ya que no existen medios que permitan verificar que las actividades se realizaron. Si bien las capacitaciones en temas de adquisiciones del Estado son importantes dentro del Organismo Ejecutivo, el realizar capacitaciones a funcionarios públicos no garantiza que las personas capacitadas verdaderamente hayan comprendido lo impartido ni que esto genere un cambio en el comportamiento de las personas. Este compromiso, según el investigador del MRI, podría lograr un mayor impacto si se establece dentro de del programa las capacitaciones continuas sobre la ley de compras a todos los organismos del Estado.</p>
<p>Grupo 5: Compromisos relacionados con trámites y servicios en línea</p>	
<p>G4: Servicios al ciudadano en línea</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>Los compromisos G4, G16 y G20 están vinculados entre sí y buscan 1) crear un catálogo de servicios públicos, dando cumplimiento a la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de Libre Acceso a la Información Pública; (2) contar con un solo portal web llamado “Catálogo Nacional de Servicios Electrónicos” (CANSE), donde se reunirán todos los servicios prestados por las entidades del Estado, y (3) crear un portal en donde se concentre, por ministerios, cada servicio electrónico que presta a través de sus páginas institucionales, con descripciones breves, sencillas y de fácil entendimiento.</p> <p>El catálogo del compromiso G4 se creó y contiene información unificada y descriptiva de 40 servicios electrónicos ofrecidos por los catorce ministerios. También se cumplió el compromiso G16 mediante la creación de las normas plasmadas en el <i>Manual de contenidos para páginas web institucionales</i>, que se elaboró en el G1. Este compromiso resuelve parcialmente el problema de la falta de información pública alrededor de la administración del Estado; sin embargo, la ausencia del Organismo Legislativo, el Judicial, los gobiernos locales y las entidades autónomas limita el impacto potencial de este compromiso, y su inclusión lograría un mayor impacto positivo. Por último, a pesar de que existen avances para el compromiso G20, el portal único todavía no se ha lanzado, y la entidad encargada sigue en proceso de integrar la información.</p> <p>Los compromisos G4, G16 y G20 muestran una clara relevancia con respecto a los valores AGA de acceso a la información y tecnología e innovación para la transparencia. La disponibilidad y accesibilidad de información sobre servicios públicos, concentrada en línea, representa un gran paso para el país en materia de gobierno electrónico y acceso a la información.</p> <p>En un próximo plan de acción se podrían integrar los compromisos G4, G16 y G20 para contar con un solo compromiso que tenga actividades claras y verificables para alcanzar la meta deseada.</p>
<p>G16: Catálogo Nacional de servicios electrónicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	
<p>G20: Portal único (UNIPORTAL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	
<p>SC 10 Institucionalizar el primer nivel de atención en salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo cumplir con la Ley Orgánica del Presupuesto respecto a la prohibición de suscripción de convenios con organizaciones no gubernamentales en materia de salud. En la implementación de este compromiso se ha elaborado y aprobado un plan de trabajo, el cual ya está siendo implementado y alcanza a 345 de 350 distritos municipales de salud. Si este compromiso se lograra implementar completamente, significaría un cambio importante, siendo el sistema de salud el único proveedor de servicios y de atención médica sin intermediarios. Sin embargo, no queda claro cómo esta acción podría ayudar a prevenir la corrupción y promover la transparencia, ni se relaciona claramente con los valores AGA, por lo que se concluye que no tiene relevancia sobre Gobierno Abierto.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC 26: Gobierno electrónico y mejoras en la calidad de los servicios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo estandarizar todos los portales de las entidades que están sujetas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Para ello se ha implementado el Portal de Datos Abiertos y el Portal de Información Pública. Al momento se cuenta con 11 ministerios en el Portal de Datos Abiertos y con 13 en el Portal de Información Pública, de un total de 14 ministerios existentes. Este compromiso permite separar la información relacionada con la transparencia y los datos abiertos, que se encuentra en una nueva página para cada institución, del resto de la información y los servicios que cada entidad provee mediante sus páginas web institucionales. Sin embargo, el impacto es menor, ya que no se trata de información nueva, sino de información que las instituciones ya debían publicar pero que se presenta de una manera más sencilla de acceder. El impacto de este compromiso sería mayor si mediante esta página se implementara una línea directa de consulta entre la población y las unidades de información para agilizar trámites a distancia.</p>
<p>Grupo 6: Compromisos relacionados con la difusión, la sensibilización y la capacitación</p>	
<p>G6: Implementación de la Escuela de Transparencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo la formación permanente de los trabajadores del Organismo Ejecutivo en nueve temas relacionados con la transparencia y la prevención de la corrupción. Se creó la Escuela de Transparencia y se realizaron las primeras capacitaciones, con la participación de 754 personas, quienes pertenecían a la administración pública, así como representantes invitados de la sociedad civil. Todavía no se han realizado las capacitaciones en los últimos cinco de los nueve temas propuestos. La limitación de este compromiso es la falta de seguimiento institucional a los empleados que participan en las capacitaciones por parte de los ministerios y secretarías. Si bien el compromiso es un paso positivo para capacitar a los funcionarios, no se puede asumir que impartir una capacitación equivale a que los funcionarios apliquen los nuevos conocimientos. Adicionalmente, si bien es una acción loable, carece de relevancia clara a los valores de la AGA. Este compromiso tendría un mayor impacto si se lograra ampliar la participación de la sociedad civil en las capacitaciones.</p>
<p>G7: Sensibilizar a la población en materia de transparencia y combate a la corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo elevar los conocimientos de la población en materia de acceso a la información pública y denuncia de actos de corrupción surgidos en la Administración pública. Mediante este compromiso se realizaron diálogos de participación ciudadana en 13 departamentos, que alcanzaron a más de 4.000 beneficiarios. Las capacitaciones contaron con el apoyo de Congreso Transparente, una de las organizaciones de la sociedad civil que formó parte de la mesa técnica multisectorial de gobierno abierto. También se avanzó en lograr la resolución del 100 % de las denuncias recibidas por la COPRET, aunque la meta no se ha alcanzado. El investigador del MRI considera que este compromiso no debería abarcar tanto los diálogos de participación ciudadana como las denuncias, pues se convierte en un compromiso demasiado amplio. El impacto de este compromiso es menor, debido a que no existen mecanismos claros para hacer que se tome en cuenta la participación ciudadana en las políticas públicas mediante las denuncias, lo cual reduce el efecto de las capacitaciones a los ciudadanos.</p>
<p>G9: Divulgación de las acciones del Plan de Acción de Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>Este compromiso tiene como objetivo principal promocionar las acciones que el Gobierno realiza como parte de la implementación de la Iniciativa de Transparencia de Gobierno Abierto. Para la implementación de este compromiso se realizó un curso de gobierno abierto de forma virtual por medio de la Escuela de Transparencia, talleres de divulgación de resultados y además se recolectó y sistematizó la información relacionada con el gobierno abierto en un portal web. Existió debilidad en la promoción de los foros, lo cual causó una baja asistencia. Sin embargo, este compromiso estableció un punto de encuentro entre el Gobierno y la sociedad civil. Este compromiso tiene un impacto potencial moderado. Divulgar la información relacionada con el Plan de Acción de Gobierno Abierto implica una mejora que potencialmente ayude al avance del control y la fiscalización ciudadana. Sin embargo, el lenguaje del compromiso no reúne los criterios de relevancia que establece el manual de procedimientos MRI. Este compromiso se beneficiaría si se realizara una convocatoria abierta para participar en los foros y mesas técnicas donde se presente la sistematización de resultados obtenidos en la implementación de los compromisos.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC2: Promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alertar de las irregularidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Su objetivo es informar en los idiomas existentes sobre el gobierno abierto. Se inicia su implementación con una serie de diálogos ciudadanos organizados por el Gobierno, que alcanzaron a más de 4.000 ciudadanos. También se hizo la traducción de la Ley de Acceso a la Información Pública a todos los idiomas mayas, aunque miembros de organizaciones ciudadanas consideran que no se ha hecho suficiente difusión de estas y no se sabe cuántas personas de las poblaciones mayas han sido capacitadas. Uno de sus desafíos principales ha sido el acercarse a poblaciones relegadas geográficamente. El impacto potencial de este compromiso es menor, al buscar proveer un conocimiento básico para permitir que los ciudadanos participen en la toma de decisiones, fiscalicen al Gobierno y hagan uso de la información existente. Sin embargo, el compromiso no puede garantizar que todos los ciudadanos tengan el conocimiento necesario ni que el conocimiento se traduzca en acciones. El compromiso podría lograr un mayor impacto si se estableciera una cuota específica de participación para jóvenes y mujeres, y de esa forma promover una mayor participación de estos grupos marginados en temas de transparencia.</p>
<p>Grupo 7: Compromisos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción</p>	
<p>G11: Alertas dentro del Organismo Ejecutivo sobre posibles actos de corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene el objetivo de prevenir la corrupción mediante el monitoreo del gasto público en las distintas instituciones del Estado. Cuando los sistemas de monitoreo encuentran una irregularidad, se emite una alerta a las entidades involucradas. Sin embargo, estas alertas carecen de fuerza legal y se convierten solamente en una advertencia o recomendación, ya que la COPRET no tiene la capacidad emitir sanciones. El sistema ya se encuentra en funcionamiento y se han emitido más de 400 alertas, se han atendido más de 100 denuncias y se han iniciado 50 procesos. El impacto de este sistema de alertas es menor, debido a que no hay manera de que estas se conviertan en sanciones o deriven en procesos que investiguen los malos manejos de recursos públicos, ya que falta una legislación que establezca sanciones con base en estas alertas. Las alertas son un sistema interno de la administración pública y no cuentan con medios que permitan que la sociedad civil haga seguimiento a esta información. Por ello este compromiso no tiene una relación clara con los valores de la AGA. Este compromiso podría tener un mayor impacto si la se lograra establecer sanciones con base en las alertas que emite el sistema.</p>
<p>G12: Erradicación progresiva del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como principal objetivo lanzar un portal a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) que provea actualización de datos acerca de Guatecompras y que cuente con una lista completa de proveedores. Si bien el MINFIN informó de que se han identificado las falencias y se han implementado soluciones para fortalecer el sistema Guatecompras, el proceso de implementar estas soluciones no está claro y no es posible verificar en qué consistieron las soluciones implementadas, cómo estas ayudan a fortalecer el sistema ni si estas, efectivamente, resuelven las falencias identificadas. Las mejoras implementadas permiten contar con mejor información pública acerca de las adquisiciones del Estado. Sin embargo, el impacto podría ser mayor si se logra crear mecanismos para incorporar a la sociedad civil en el seguimiento, el monitoreo y la fiscalización de las compras y adquisiciones de bienes y servicios del sector público.</p>
<p>G14: Implementación y seguimiento de la iniciativa CoST</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>El compromiso tiene como objetivo acompañar y apoyar la implementación de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (<i>Construction Sector Transparency Initiative</i> [CoST], en inglés). Con ello, Guatemala se convierte en el primer país en haberse apoyado en la iniciativa CoST para establecer un requisito de divulgación obligatoria de información. La normativa que establece el requisito obligatorio de presentar informes de edificaciones públicas que cumplan con los requisitos de la iniciativa CoST entró en vigencia a principios del 2014. El compromiso establece la creación de un grupo de aseguramiento que debe verificar, por medio de inspecciones de campo, los indicadores CoST. Gracias a la aplicación de este compromiso se cuenta con acceso a más información acerca de la adjudicación de obras públicas y sus contrataciones, lo que permite fiscalizar la asignación de recursos públicos. El investigador del MRI considera que se podría incrementar el impacto de este compromiso si se realiza una convocatoria abierta para incorporar a la sociedad civil y la población en general para que puedan participar en la toma de decisiones en el grupo multisectorial que es el encargado de verificar la iniciativa y de darle seguimiento.</p>

Tabla 2 continúa

<p>G15: Implementación y seguimiento de la iniciativa EITI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo apoyar y dar seguimiento a la implementación de la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas (EITI) en Guatemala, en la cual participa desde el 2011. Uno de los obstáculos para la implementación de la iniciativa fue que debido a la renuncia de la vicepresidenta, algunos de grupos de la sociedad civil que integraban la comisión de trabajo fueron reticentes a reunirse para tratar temas del informe o la implementación de los estándares hasta que se nombre un nuevo comisionado de la COPRET. Esta iniciativa es la única herramienta que el Gobierno tiene para fomentar la transparencia en el sector; sin embargo, el investigador del MRI considera que este compromiso no tiene impacto potencial, pues las condiciones en que se encuentra la iniciativa, aunque sea un país cumplidor, solo mantiene el <i>statu quo</i>. Este compromiso tendría impacto si se publicitaran los avances del EITI en regiones que tienen proyectos potencialmente conflictivos.</p>
<p>G18: Identificar focos de corrupción en los procesos administrativos y operativos de los ministerios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene como objetivo crear una sistematización de los procesos administrativos para conocer cuáles de ellos son más susceptibles a la corrupción, para fortalecerlos, hacerlos más eficientes y abrir su información al público. A la fecha, el investigador del MRI pudo verificar que hay 17 servicios, de igual número de entidades, priorizados e identificados como susceptibles focos de corrupción. Este compromiso tiene un impacto potencial menor, pues si bien abre los datos de los procesos, no plantea un cambio de fondo de estos. Para mejorar la implementación de este compromiso es necesario contar con una metodología clara para identificar los procesos administrativos más susceptibles a la corrupción para reformarlos y abrir su información.</p>
<p>G21: Transparencia y rendición de cuentas en la administración de recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso tiene el objetivo de profundizar los aspectos de transparencia y rendición de cuentas de la iniciativa EITI. La acción más relevante de este compromiso ha sido el crear un sistema informático de transparencia del sector extractivo (SISTRAEITI), el cual es determinante para obtener información, monitorear la ejecución de los recursos y facilitar el flujo de información, la rendición de cuentas y el monitoreo por parte de los ciudadanos. El impacto potencial del compromiso es menor y consiste en un paso complementario al compromiso G15 para incrementar la transparencia del sector de industrias extractivas. Sin embargo, este compromiso depende enteramente de la correcta aplicación de la iniciativa EITI, por lo que no puede garantizar por sí solo que se genere la información de la que depende. El investigador considera que el impacto sería mayor si se liberara la información acerca del destino de los recursos obtenidos y los resultados logrados.</p>
<p>G22: Transparencia y rendición de cuentas en los recursos para atención de desastres naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>Este compromiso tiene como objetivo mejorar la transparencia y la fiscalización de los recursos para emergencias por desastres naturales. Como fruto de este compromiso, la Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres ha elaborado los planes de atención a los daños provocados por desastres naturales que detallan toda la información del gasto realizado. El compromiso G22 tiene un impacto potencial moderado, pues es un paso significativo para la transparencia de gastos de una entidad autónoma. Este compromiso permite el acceso a la información pública a través de la página web, y la rendición de cuentas mediante acceso a evidencia de las acciones y gastos. Este compromiso establece mecanismos concretos para fiscalizar y dar seguimiento a los recursos para desastres naturales. Según el investigador del MRI, este compromiso podría tener un mayor impacto si la página web implementada incorporara información acerca del manejo del gasto público en las emergencias nacionales pasadas.</p>
<p>SC3: Aumentar la integridad pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Limitado 	<p>La iniciativa busca fortalecer la integridad pública mediante capacitaciones y fomentando que se rindan cuentas a la ciudadanía de manera mensual mediante informes y portales de información, especialmente en temas relacionados con la gestión del presupuesto, las adquisiciones y la justicia. El Gobierno considera que las capacitaciones en línea que brinda la Escuela de Transparencia (Creada en el compromiso G6) logran fortalecer los aspectos mencionados en este compromiso. Fuera del curso en línea no se han implementado otras acciones dentro de este compromiso, como la implementación de la rendición de cuentas mensual. La ambigüedad en el lenguaje del compromiso y la desvinculación entre objetivo y medio para lograr el objetivo no permiten determinar cómo las capacitaciones tendrán un efecto sobre la rendición de cuentas públicas. Por lo tanto, el impacto potencial de este compromiso no se pudo determinar.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC7: Lineamientos y disposiciones técnicas para la rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Completo 	<p>El compromiso tiene como objetivo implementar acciones concretas que refuercen el cumplimiento de las leyes y disposiciones legales relacionadas a la rendición de cuentas. Para ello se elaboraron dos guías con los lineamientos para la presentación de información de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto. La existencia de manuales y guías puede contribuir a reforzar la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones legales para que las instituciones rindan cuentas, por lo que es un primer paso positivo en este camino. El impacto de este compromiso podría ser mayor si se capacitara a los funcionarios del Ministerio de Finanzas Públicas respecto al uso de las guías elaboradas.</p>
<p>SC 24: Fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso tiene como objetivo fortalecer los programas de capacitación dirigidos a las unidades de auditoría interna. En el transcurso del año 2015, la COPRET, que es la entidad encargada del compromiso, elaboró un plan para el programa de capacitación que no se ha llevado a cabo. El impacto potencial es menor al buscar aumentar las competencias de auditores internos y mejorar su actuación. Sin embargo, capacitar a los funcionarios no implica que los conocimientos se apliquen automáticamente. Adicionalmente, como está escrito, no refleja elementos relevantes con respecto a los valores AGA. El investigador del MRI considera que este compromiso podría incluir la utilización de metodologías participativas para fomentar la incorporación de la ciudadanía en auditorías preventivas.</p>
<p>Compromisos no agrupados</p>	
<p>G8: Mesas técnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso pretende crear un mecanismo que fortalezca el trabajo conjunto de la sociedad civil y del Gobierno en temas de transparencia. Propone la conformación de cinco mesas técnicas de trabajo divididas por sector que lleven a cabo 12 reuniones cada año. Durante el período de implementación del plan, las mesas han iniciado sus actividades y se creó una sexta mesa de gobierno abierto que no figura en los hitos del compromiso. Sin embargo, ninguna de ellas ha cumplido con la meta de realizar 12 reuniones anuales. El mecanismo de las mesas técnicas ya existía antes de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto. El trabajo realizado por las mesas técnicas todavía pasa por una instancia de revisión a cargo de los responsables por parte del Gobierno, lo que deriva en que muchas de las acciones que se propongan mediante las mesas puedan ser vetadas. A pesar de ello, las mesas técnicas constituyen un espacio vital de acercamiento entre el Gobierno y la sociedad civil. Este compromiso podría tener un mayor impacto si no se restringiera la participación mediante invitación directa a la mesa técnica.</p>
<p>G10: Implementación de interoperabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso tiene como objetivo crear una red privada de conexión para las entidades del Gobierno. Se firmó un acuerdo entre GUATEL, COPRET y el Ministerio de Finanzas Públicas para generar el anillo interinstitucional de interconectividad; sin embargo, no está claro el nivel de avance en los demás hitos de este compromiso. Como parte de una agenda de gobierno electrónico, este compromiso podría contribuir de manera positiva pero incremental en la mejora de la gestión informática de las instituciones de gobierno. Sin embargo, no tiene relación con temas de Gobierno Abierto ni con los valores AGA de transparencia, acceso a la información o creación de espacios para la participación ciudadana, ya que solo genera cambios administrativos y tecnológicos en la gestión pública.</p>
<p>G17: Agilizar procesos de valor en cada ministerio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>Mejorar la eficiencia del sector público mediante la tecnología puede cambiar drásticamente la rapidez y calidad de los servicios que reciben los ciudadanos y la manera en que estos realizan los trámites. Para alcanzar este objetivo se ha creado una unidad validadora que identifica los procesos usualmente lentos para ponerlos en línea. La COPRET también ha elaborado una metodología para la revisión y el análisis de los procesos, y además se han llevado a cabo 494 capacitaciones en materia de transparencia a lo largo del país. Sin embargo, el alcance se limita a las personas que cuentan con acceso a la tecnología que les permita acceder a los servicios en línea, lo cual puede dejar de lado a los grupos vulnerables e incluso incrementar la brecha entre los que cuentan con acceso y los que no. Este compromiso podría tener un mayor impacto si se diera a conocer de forma pública la metodología empleada por la unidad validadora para medir los procesos y trámites.</p>

Tabla 2 continúa

<p>SC5: Fortalecer la institución encargada de la coordinación del Plan Nacional de Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Este compromiso tiene el objetivo de fortalecer la implementación del Plan Nacional de Gobierno Abierto mediante un programa de becas de estudio que permita diseminar mayor información acerca del tema. Al momento de escribir este reporte no existe información disponible acerca de los criterios de selección para el programa de becas. Los miembros de la sociedad civil consideran que la falta de avances en el programa de becas se debe a que no existe presupuesto. A pesar de que no se completó el programa de becas, sí ha existido una labor de documentación sobre el desarrollo del gobierno abierto y también se ha elaborado un convenio para incluir al Gobierno Abierto como parte del currículo nacional base de educación. Hacia adelante, el desafío principal de este compromiso es conseguir el financiamiento para las becas que permita que este compromiso sea sostenible.</p>
<p>SC8: Ampliación de la participación informada en las instancias existentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso tiene como objetivo fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo por medio del fomento de la participación ciudadana a través de levantamiento de datos y creación de mapeos comunitarios. Para ello, el Gobierno reporta que el compromiso se implementó con la creación de una base de datos comunitarios usando los planes de desarrollo municipal del Instituto Nacional De Estadística. Tomando estos datos como base, se elaboró un plan piloto de problemas comunitarios en los 327 municipios priorizados y luego se pudieron generar 8 mapas comunitarios que abarcaban problemas de salud, seguridad, educación y derecho a la alimentación. Sin embargo, el investigador del MRI no consiguió evidencia sobre el cumplimiento del compromiso. Como está escrito, tiene un impacto potencial moderado, puesto que podría mejorar significativamente las políticas públicas en materia de consejos de desarrollo, apoyando y priorizando la participación ciudadana en los problemas claves de los municipios. Este compromiso se beneficiaría si se publicaran los resultados del mapeo comunitario en las municipalidades.</p>
<p>SC 9: Promoción activa de la inclusión digital a nivel nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia con respecto a los valores AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso tiene el objetivo de alcanzar avances significativos en el uso y la difusión de las tecnologías de información y comunicación en toda la población. Según el compromiso, el primer paso consiste en crear una red de la administración pública, la cual se cumplió con el acuerdo que se firmó como parte del compromiso G10. El segundo paso que establece la necesidad de retomar la Agenda Digital 2013 no ha tenido avances. Este compromiso es un paso funcional para alimentar otras iniciativas de gobierno electrónico; sin embargo, adoptar una agenda digital sin hacer mención de su contenido o proceso de implementación no permite definir fácilmente su impacto potencial. El investigador del MRI recomienda, para avanzar en este compromiso, impulsar la revisión y la actualización de la Agenda Digital de Guatemala del 2013 con participación activa de la sociedad civil.</p>

Recomendaciones

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la AGA. Los gobiernos participantes en la AGA tendrán que responder a estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica ‘SMART’, es decir, del inglés, ser Específicos, Medibles, Asequibles, Responsables, y tener Tiempos o plazos definidos.

<i>Las cinco recomendaciones ‘SMART’ más importantes</i>
1. Fortalecer el proceso de consulta y cocreación. Utilizar la plataforma AGA y del plan de acción para facilitar el diálogo, el consenso y la colaboración.
2. Focalizar compromisos en áreas prioritarias para la agenda nacional. Por ejemplo, pueden incluir compromisos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas públicas en la prestación de servicios de salud, apoyándose en la auditoría social y el control social en el monitoreo de abastecimiento de medicamentos y la eficiencia en el gasto público del sector salud.
3. Adoptar medidas para incentivar la cultura de denuncia por parte de ciudadanos, usuarios de servicios públicos, contratistas del Estado y los mismos funcionarios públicos. Promoviendo mecanismos de protección a denunciantes, capacidades para identificar y documentar actos de corrupción, habilitar medios de recepción de denuncias y divulgar las acciones oficiales que responden a las denuncias.
4. Priorizar y mejorar la calidad de los compromisos. Construir un plan de acción armonizado con la visión del nuevo Gobierno. Con menos compromisos, pero más ambiciosos, que pueden ser parte de estrategias de gobierno más amplias pero segmentadas para producir resultados concretos en el plazo de implementación bianual del plan de acción.
5. Visibilizar y abrir a la ciudadanía el proceso de implementación del plan de acción como una herramienta de fiscalización ciudadana.

Requisitos de elegibilidad 2014: Para participar en la AGA, los gobiernos tienen que demostrar adhesión a la idea de Gobierno Abierto, conformado con criterios mínimos en algunas dimensiones claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información, consulte IX: Requisitos de elegibilidad al final de este informe, o visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria> .

Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales (DOSES) es una entidad de la sociedad civil que realiza investigación y monitoreo sistemático de medios informativos, guatemalteca, sin fines de lucro. La misión de DOSES es ampliar las posibilidades de la comunicación social para impulsar una mayor participación ciudadana en procesos comunicativos y el compromiso de hacer valer el derecho de acceso a la información y la libertad para ejercer un periodismo responsable y participativo.

La AGA busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño y la implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre *stakeholders* y mejorar la rendición de cuentas.



I. Participación nacional en la AGA

Historia de la participación en la AGA

El Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA u OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

Guatemala comenzó su participación formal en julio del 2011, cuando el Vicepresidente, el Dr. Rafael Espada, declaró la intención de su país de participar en la iniciativa.¹

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, alcanzando un mínimo de criterios de desempeño en los aspectos clave de gobierno abierto que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del gobierno, el fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el alcance del avance de los países en cada uno de esos aspectos. Ver sección VIII: Requisitos de elegibilidad, para más detalle.

Se requiere que todos los gobiernos participantes en la AGA desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los planes de acción deberían reflejar los compromisos AGA de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base actual. Estos compromisos pueden avanzar sobre esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

Guatemala desarrolló su II Plan de Acción para el período comprendido entre junio del 2014 y junio del 2016. El período de vigencia del plan presentado en junio oficialmente fue desde el 11 de junio del 2014 hasta el 11 de junio del 2016. El Gobierno publicó su autoevaluación en septiembre del 2015, cumpliendo con los plazos y abriendo el documento a la sociedad civil. Al momento de redactar este informe (octubre del 2015), el Gobierno continúa con la implementación de los compromisos aun cuando el cambio de liderazgo en la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico ha ocasionado retrasos en las mesas temáticas.

Contexto institucional básico

La Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) es la principal oficina responsable de los compromisos del plan de acción AGA en Guatemala. Está adscrita a la vicepresidencia, dirigida por la comisionada Verónica Taracena y posteriormente por el comisionado Marlon Josué Barahona Catalán. De forma específica e individualizada, la implementación directa del plan de acción corresponde a la Dirección de Iniciativas de Transparencia, a través de su directora, Zaira Mejía.

Esta es la primera vez que la COPRET tiene a su cargo la implementación del plan de acción. La comisión tiene poco poder legal para garantizar el cumplimiento de los compromisos en otras instituciones del Gobierno; al tratarse de una entidad adscrita, carece de facultades sancionatorias. No existe un mandato legal que obligue a las instituciones a cumplir los compromisos del plan de acción. Actualmente, su mandato está en gran medida limitado por la temporalidad del acuerdo ejecutivo que la creó. Como resultado de este mandato limitado, el plan de acción se orienta fuertemente hacia compromisos realizados dentro de la COPRET y en el Ministerio de Finanzas Públicas, con pocas aproximaciones a entidades autónomas.

La iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala no tiene un presupuesto propio. Sin embargo, existe un rubro destinado al apoyo logístico que corresponde al trabajo de un analista que se encarga de la iniciativa, quien tiene un salario anual de 17.248 dólares. Además, según el Plan de Trabajo y Cronograma de actividades, se presupuestaron 1.960 dólares para la realización de las mesas técnicas de Gobierno Abierto. Por lo tanto, el total de recursos destinados al AGA por parte del Gobierno de Guatemala asciende a 19.208 dólares en el año 2015. No se incluye el salario de la Directora de Iniciativas de Transparencia, ya que su trabajo consiste en coordinar y supervisar el cumplimiento de los analistas en las diferentes áreas y temáticas que conforman la Dirección.

A mediados de abril del 2015, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) descubrió una red de defraudación aduanera y contrabando que involucraba al expresidente, la ex vicepresidenta y al secretario privado de la Vicepresidencia como líderes de dicha estructura criminal². Este proceso dificultó la administración de las acciones para la AGA debido a que la comisionada de transparencia, Verónica Taracena, fue removida del Gobierno, dejando acéfala a la COPRET. Esto limitó el desarrollo de las mesas técnicas multisectoriales y el acompañamiento de parte de la sociedad civil y de los investigadores del MRI a los avances del plan de acción. Con la posterior designación de un nuevo comisionado de transparencia³ se encausaron los temas y se permitió la entrega de la autoevaluación.

El proceso electoral no afectó a la continuidad de las acciones del AGA. Al contrario, este proceso incentivó la institucionalización de los compromisos y las políticas de gobierno abierto, para que la próxima administración las retomara e impulse.

Por último, es importante señalar que Guatemala cuenta con un sistema de gobierno unitario, con base en valores republicanos, que propugna la separación de poderes. Por lo tanto, el Organismo Ejecutivo no puede obligar a los gobiernos locales, a las instituciones autónomas ni al Legislativo o al Judicial a cumplir los compromisos. Sin embargo, algunos de los compromisos relacionados con las entidades autónomas de gobierno requieren que exista una coordinación en la realización de los compromisos y en el proceso de evaluación.

Nota metodológica

El MRI colabora con investigadores nacionales independientes que tienen experiencia en el tema para elaborar y difundir los informes de cada gobierno participante en la AGA.

En Guatemala, el MRI se asoció con la Asociación DOSES, que revisó el informe de autoevaluación del Gobierno, recabó las opiniones de la sociedad civil y entrevistó a funcionarios del Gobierno y otras partes interesadas pertinentes. El personal de la AGA y un panel de expertos revisaron este informe.

Este informe de avance cubre el primer año de implementación del II Plan Nacional de Acción desde el 1 de julio del 2014 hasta el 30 de junio del 2015. A mediados del 2016, se publicará un informe de fin de término.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, DOSES organizó tres entrevistas en la ciudad de Guatemala y examinó dos documentos clave preparados por el Gobierno: un informe sobre el I Plan de Acción⁴ de Guatemala y la autoevaluación publicada por el gobierno en septiembre del 2015.⁵

Los resúmenes de las opiniones intercambiadas durante las entrevistas y las explicaciones más detalladas se proporcionan en la sección VIII: Metodología y fuentes.

¹ Respuesta de Transparencia Internacional a la COPRET publicada el 4 de diciembre del 2013:

[http://accionciudadana.org.gt/respuesta-de-transparency-international-a-copret-en-relacion-al-resultado-de-guatemala-](http://accionciudadana.org.gt/respuesta-de-transparency-international-a-copret-en-relacion-al-resultado-de-guatemala)

en-el-indice-de-la-percepcion-de-la-corrupcion-2013/ Nota de prensa: “La corrupción distancia a gobierno y sociedad civil” publicada en el Siglo 21 el 6 de noviembre del 2013 : <http://www.s21.com.gt/node/314642>

²

<http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=627&cntnt01showall=&cntnt01returid=1377>

³ http://www.vicepresidencia.gob.gt/?Vc=_1¬a=3880

⁴ Gobierno de Guatemala, Comisión Presidencia de Transparencia y Gobierno Electrónico-COPRET, Plan de Acción 2014-2016 (Guatemala 2014), <http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

⁵ Gobierno de Guatemala, Comisión Presidencia de Transparencia y Gobierno Electrónico-COPRET, Informe de Autoevaluación 2014-2016 (Guatemala 2015), <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/seguimiento/informe-autoevaluacion-2014-2016>

II. Proceso: Desarrollo del plan de acción

Durante la preparación del plan, en marzo del 2014, se designaron instituciones dependientes del Poder Ejecutivo para conformar una mesa ejecutiva encargada de elaborar una oferta gubernamental. Se observó un aumento en el número de organizaciones de la sociedad civil que se involucraron en comparación con el proceso ocurrido durante el primer plan.

Los países participantes en la AGA deberían consultar ampliamente con el público durante la preparación de sus planes de acción. Deberían conformarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- *Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el horario (al menos virtualmente) antes de las consultas.*
- *Consultar ampliamente con la comunidad nacional, tanto con la sociedad civil como con el sector privado; buscar diversidad de opiniones y resumir la consulta pública y ponerla a disposición junto con todos los comentarios individuales escritos recibidos.*
- *Llevar a cabo actividades de divulgación de la AGA para aumentar la participación del público en las consultas.*
- *Notificar con anticipación al público antes de las consultas, usando diversos mecanismos — incluyendo reuniones virtuales y en persona— para crear oportunidades para la participación ciudadana.*

Una última directriz del proceso incluido en la Carta de AGA se tratará en la Sección III, Consulta durante la implementación:

- *Identificar un foro viable para consultar regularmente con las diversas partes interesadas sobre la implementación de AGA. Puede ser una entidad nueva o una ya existente.*

Gráfico 1: Proceso de consulta del plan de acción

Fase del plan de acción	Requerimiento del proceso AGA (Sección de los Artículos de Gobernanza)	¿Cumplió el Gobierno con el requerimiento?
Durante el desarrollo del plan	¿Estuvo disponible un cronograma y proceso previo a la consulta?	No
	¿El cronograma estuvo disponible en línea?	No
	¿El cronograma estuvo disponible a través de otros medios?	No
	Proporcione cualquier enlace al cronograma.	N/A
	¿Hubo notificación anticipada de la consulta?	No
	¿Fue adecuada esta notificación?	No
	¿Realizó el Gobierno actividades de divulgación y sensibilización?	No
	¿Se sostuvieron consultas en línea?	No
	¿Se sostuvieron consultas presenciales?	Sí
	¿Se proporcionó un resumen de los comentarios?	No
	¿Las consultas fueron abiertas o solo por invitación?	Invitación privada
Ubicar las consultas en el Espectro IAP2. ⁶	Consulta	
Durante la implementación	¿Existió un foro regular para consulta durante la implementación?	Sí
	¿Las consultas fueron abiertas o solo por invitación?	Invitación privada
	Ubicar las consultas en el Espectro IAP2.	Involucrar

Aviso previo y promoción

El proceso de consulta con la sociedad civil no se realizó con la anticipación debida. Según las entrevistas realizadas por el investigador independiente con organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) convocó a la sociedad civil ante presiones de las organizaciones Congreso Transparente, ICEFI, FUNDESA, INAC y Guate Cívica.

La convocatoria oficial para enviar propuestas a ser discutidas y posiblemente integradas al plan de acción de Guatemala se realizó mediante la publicación de un anuncio en el diario *Prensa Libre*, de la ciudad de Guatemala⁷. Se publicó tres semanas antes de que el Gobierno enviara la versión final del plan, lo cual impidió que la sociedad civil pudiera realizar las consultas pertinentes y de análisis para aportar sugerencias.

En el ínterin, el 30 de abril, la COPRET envió cartas de invitación a entidades seleccionadas de la sociedad civil para realizar la primera mesa técnica en la que se daría a conocer lo elaborado por el Gobierno e incorporar propuestas de esas entidades invitadas.

Profundidad y calidad

El proceso de consulta para el desarrollo del plan de acción en Guatemala fue liderado por el Gobierno, que utilizó un mecanismo de invitación directa para convocar a las organizaciones de la sociedad civil. Mediante esta invitación participaron entidades de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial organizado y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales y Financieras. Los grandes ausentes de este proceso fueron las organizaciones representantes de grupos indígenas, mujeres, entidades de análisis de políticas públicas como ASIES, el CIEN y Acción Ciudadana, el capítulo de Transparencia Internacional en Guatemala. Las organizaciones percibieron esta exclusión como respuesta a las críticas y posiciones de Acción Ciudadana respecto a la actuación del Gobierno en la lucha contra la corrupción⁸. Rafael Poitevin, Director de la organización Guatecívica, expresó: “Desde el inicio del proceso, Acción Ciudadana fue desplazada de las discusiones para la creación del Plan de Acción y posteriormente para el proceso de implementación, esto a pesar de los llamados de la sociedad civil a la COPRET para incluirlos a ellos y a grupos de mujeres e indígenas, sobre todo en el proceso del desarrollo del plan”.

Todas las consultas se realizaron en la ciudad de Guatemala, en un proceso centralizado por el Gobierno cuya concentración no permitió una participación ciudadana desde el interior del país.

En el proceso de diálogo estuvo ausente la discusión sobre la pertinencia, la viabilidad y los alcances de las propuestas de la sociedad civil y del Gobierno. El documento final, con 22 compromisos del Gobierno y 26 de la sociedad civil, es el resultado de la incorporación de los compromisos que ambos sectores propusieron, lo que sugiere que no hubo una priorización o consenso alrededor de la versión final del plan de acción. Posiblemente, esto sea resultado de la falta de confianza entre las partes, que no permitió forjar acuerdos.

⁶ “IAP2 Spectrum of Political Participation”, *International Association for Public Participation*, <http://bit.ly/1kMmlYC>

⁷ Publicado en el diario *Prensa Libre*, 21 de mayo del 2014, pág. 28.

⁸ Respuesta de Transparencia Internacional a la COPRET publicada el 4 de diciembre del 2013: <http://accionciudadana.orgGgt/respuesta-de-transparency-international-a-COPRET-en-relacion-al-resultado-de-guatemala-en-el-indice-de-la-percepcion-de-la-corrupcion-2013/> Nota de prensa: “La corrupción distancia a Gobierno y sociedad civil” publicada en *Siglo 21* el 6 de noviembre del 2013 : <http://www.s21.com.gt/node/314642>

III. Implementación del plan de acción

Como parte de la participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente sobre la implementación de la AGA a las diversas partes interesadas. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume esa información.

Desde el inicio del proceso de investigación e implementación del plan de acción, el Gobierno conformó un grupo multisectorial. Se realizaron once mesas técnicas, en donde cada institución de gobierno o, en su defecto, la dirección de la COPRET, presentaba los avances en la implementación de los compromisos. A su vez, el Gobierno creó un grupo específico de acompañamiento y realizó, a mediados del 2015, tres mesas de trabajo entre la COPRET y la sociedad civil. A dichas mesas técnicas asistió el investigador del MRI como observador. Sin embargo, este panel se creó demasiado tarde como para influir en los compromisos de forma consensuada. No obstante, el panel sí pudo influir en su implementación, debido a la presión que la sociedad civil ejerció por conocer sus avances y apoyar en la sistematización para la evaluación de estos.

Consulta multisectorial regular

La Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), al asumir la coordinación en la implementación del plan de acción, se comprometió a realizar un foro de discusión que le permita a la sociedad civil evaluar el desempeño de los compromisos. En este caso, la Comisión ideó un foro de carácter exclusivamente presencial y novedoso en términos de gobierno abierto en Guatemala, denominado “mesa técnica de gobierno abierto”. En dicha mesa participan los encargados directos de los compromisos y los actores de la sociedad civil que fueron convocados mediante invitación directa. La población en general desconocía la existencia de este foro.

El foro tuvo influencia en la toma de decisiones por parte de las entidades encargadas de la implementación de los compromisos y a su vez en el proceso de monitoreo por parte de la sociedad civil, cuyos miembros más activos realizaban estudios sobre el avance de los compromisos respectivos, los cuales se discutían con los encargados institucionales del Gobierno. Los foros se realizaban mensualmente en la sede de la COPRET. Del total de 11 mesas realizadas, seis corresponden al año 2014 y cinco al 2015. Este proceso se vio interrumpido por el cambio de comisionado⁹, lo que ocasionó que se detuviera su ejecución durante cuatro meses, entre mayo y septiembre del 2015.

Los foros, a pesar de contar con participación exclusivamente por invitación y sin la participación del sector privado, se constituyeron en espacios multisectoriales. Estos foros contaron con la participación de cinco organizaciones de la sociedad civil:

- ICEFI
- Guatecívica
- Congreso Transparente
- FUNDESA
- INAIG

Por parte del Gobierno asistían con regularidad todos los encargados de compromisos tanto de la misma COPRET, incluyendo al comisionado y a la directora de iniciativas de transparencia, como los responsables del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), la Coordinadora Nacional para la Reducción Desastres (CONRED), el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Las mesas técnicas estaban integradas por igual número de hombres y de mujeres, y su único mandato consistía en tratar los temas del plan de acción de la AGA.

Tanto las agendas como las memorias del foro son públicas y se encuentran en la página web de gobierno abierto habilitada por la COPRET¹⁰. Los investigadores del MRI tomaron parte en este proceso en calidad de observadores y en la recopilación de material sobre la implementación de los compromisos.

IV. Análisis del contenido del plan de acción

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos empiezan sus planes explicando los esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo sus estrategias específicas y programas en curso. Luego, los planes deberían señalar los compromisos del Gobierno, los cuales debieran modificar la práctica gubernamental sobre la respectiva línea de base. Estos compromisos pueden estar basados en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o iniciar acción en un área totalmente nueva.

Los compromisos deberían ser flexibles de manera que se adapten a las circunstancias específicas de cada país. Pero los compromisos también deberían ser relevantes con relación a los valores de la AGA descritos en los *AGA Articles of Governance* y en la *Open Government Declaration* firmada por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia de los compromisos respecto a los valores clave de gobierno abierto.

Acceso a la información

Los compromisos relativos al acceso a la información:

- Hacen referencia a toda la información en poder del Gobierno, no solo a la información sobre las actividades del Gobierno. Por ejemplo, la liberación de información sobre la contaminación sería claramente relevante aunque no se trate de información sobre una “actividad del Gobierno” *per se*.
- No están limitados a los datos, sino que se refieren a toda la información. Por ejemplo, tanto la liberación de información sobre contratos individuales de construcción como la liberación de datos sobre un conjunto grande de contratos de construcción serían compromisos relevantes al acceso a la información.
- Pueden incluir la divulgación de información con base en datos abiertos o los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos.
- Pueden incluir la divulgación proactiva o reactiva de la información.
- Pueden estar referidos a mecanismos para fortalecer el derecho a la información (tales como oficinas de defensoría del pueblo o tribunales de la información).
- Deben proveer acceso abierto a la información (el acceso a la información no debe ser un privilegio o un derecho interno del Gobierno).
- Deben promover la transparencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las funciones básicas del Gobierno.
- Pueden proponer reducir el costo de la obtención de información.
- Deben buscar cumplir con el diseño *5 Star for Open Data* (<http://5stardata.info/>)

Participación cívica

Los compromisos que hacen referencia a la participación cívica pueden estar referidos a la participación pública formal o a la participación cívica en un sentido más amplio. En general, deben proponer “consultar”, “involucrar”, “colaborar” o “empoderar”, como explica el Espectro de Participación Pública del *International Association for Public Participation* (<http://bit.ly1kMmLYC>).

Los compromisos relativos a la participación cívica:

- Deben abrir la toma de decisiones a todas las partes interesadas de la ciudadanía; este tipo de foros generalmente son “desde arriba hacia abajo” en el sentido de que son creados por el Gobierno (o por actores empoderados por este) para aportar información a la toma de decisiones durante todo el ciclo de elaboración de políticas públicas.

- Pueden incluir elementos de acceso a la información de manera de asegurar que las partes interesadas hagan contribuciones significativas a la toma de decisiones.
- A menudo incluyen el derecho a ser escuchado, aunque no necesariamente el derecho a ser parte formal del proceso de toma de decisiones.

Alternativamente, los compromisos pueden abordar la ampliación del espacio cívico. Algunos ejemplos, no excluyentes, son los siguientes:

- Reformas que aumentan las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación.
- Reformas en materia de asociación, incluyendo leyes sindicales o leyes sobre las ONG.
- Reformas para mejorar la transparencia y los procesos democráticos formales tales como las propuestas ciudadanas, las elecciones y las peticiones.

Los siguientes son ejemplos de compromisos que no se considerarían como claramente relevantes con relación a la participación cívica entendida en un sentido amplio:

- Compromisos que suponen que la participación aumentará debido a la publicación de información sin que estos especifiquen el mecanismo de esa participación (sin embargo, este tipo de compromisos sería considerado en el ámbito del “Acceso a la información”).
- Compromisos en materia de descentralización que no especifican los mecanismos que mejorarán la participación pública.
- Compromisos que definen la participación como la cooperación interinstitucional, sin especificar un mecanismo para la participación pública.

Los compromisos que podrían ser considerados de “relevancia incierta” también incluyen aquellos mecanismos en que la participación queda limitada a organizaciones seleccionadas por el Gobierno.

Rendición de cuentas pública

Los compromisos referidos a la rendición de cuentas incluyen:

- Normas, reglamentos y mecanismos que llaman a los actores del Gobierno a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas o requerimientos que se les hacen y a aceptar responsabilidad por el incumplimiento de leyes o compromisos.

En concordancia con el objetivo básico del “gobierno abierto”, para ser considerados como “claramente relevantes”, los compromisos deben incluir un elemento de orientación pública (*public-facing*), lo que significa que no son sistemas únicamente internos de rendición de cuentas.

Aunque tales compromisos pueden ser loables y pueden cumplir uno de los grandes desafíos de la AGA, tal como están planteados, no lograrían cumplir la prueba de “relevancia clara” debido a su falta de apertura. Cuando tales mecanismos de “orientación puramente interna” (*internal-facing*) son parte clave de la estrategia del Gobierno, se recomienda que los gobiernos incluyan un elemento de orientación pública tal como:

- Divulgación de metadatos no sensibles sobre actividades institucionales (conforme a los principios de máxima divulgación).
- Auditorías ciudadanas de desempeño.
- Procesos de apelación ciudadanos para los casos de incumplimiento o abuso.

Los compromisos que son fuertes con relación a la rendición de cuentas adscriben derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios o instituciones. Los compromisos formales de rendición de cuentas incluyen medios para expresar formalmente las quejas o para informar acerca de actos inapropiados y lograr una reparación. Ejemplos de compromisos fuertes incluyen:

- El establecimiento o mejoramiento de procesos de apelación ante la negación del derecho a la información;
- El mejoramiento del acceso a la justicia haciendo que los mecanismos de justicia sean más baratos, rápidos o fáciles de usar;
- El mejoramiento de los mecanismos de escrutinio público de la justicia.
- La creación de sistemas de seguimiento en los procesos de quejas o reclamos públicos (tales como *software* de seguimiento que acompañe a las líneas telefónicas de alerta ante la policía o a las líneas telefónicas anticorrupción).

Tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas

La AGA tiene como objetivo mejorar el uso de la tecnología y la innovación para permitir la participación del público en el Gobierno. En específico, los compromisos que utilizan la tecnología y la innovación deberían mejorar la apertura y la rendición de cuentas mediante:

- La promoción de tecnologías nuevas que ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación pública y la colaboración.
- La publicidad de la información de forma que permita a las personas tanto entender lo que sus gobiernos hacen como influir en sus decisiones.
- El trabajo tendiente a reducir los costos de la utilización de estas tecnologías.

Adicionalmente, los compromisos considerados como pertinentes a la tecnología y la innovación:

- Pueden comprometer procesos para involucrar a la sociedad civil y a la comunidad empresarial en la identificación de prácticas efectivas y enfoques innovadores que permitan aprovechar las nuevas tecnologías en el empoderamiento de las personas y en la promoción de la transparencia en el Gobierno.
- Pueden comprometer el apoyo a la capacidad de los gobiernos y de los ciudadanos para utilizar la tecnología para la apertura y la rendición de cuentas.
- Pueden apoyar el uso de la tecnología por parte de los empleados del Gobierno y de los ciudadanos por igual.

No todas las reformas relativas al gobierno electrónico mejoran la apertura del Gobierno. Cuando se adopta un compromiso referido al gobierno electrónico, este debe expresar la forma en que aumentará al menos el acceso a la información, la participación pública o la rendición de cuentas pública.

Variables clave

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que pretenden lograr cada año, en la medida de lo posible. Este informe detalla cada uno de los compromisos que el país incluyó en su plan de acción y los analiza en el primer año de implementación.

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación del MRI pueden encontrarse en el Manual de Procedimientos MRI, disponible en (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas requieren explicaciones más detalladas:

1. Especificidad: los investigadores del MRI comienzan por evaluar el nivel de especificidad y mensurabilidad con el cual se marcaba cada compromisos. Las opciones son:
 - Alto: el compromiso provee hitos claros, medibles y verificables con relación a la meta.

- Medio: en su redacción, el compromiso describe actividades objetivamente verificables, pero no contiene hitos o productos claramente mensurables.
 - Bajo: la redacción del compromiso describe actividades que no son claras, pero que pueden ser interpretadas como medibles.
 - Nulo: la redacción del compromiso no contiene productos verificables ni hitos.
2. Relevancia: los investigadores del MRI evalúan cada compromiso con respecto a su relevancia con los valores de la AGA. Para identificar los compromisos AGA sin relación clara con los valores de la AGA, los investigadores toman una decisión según una lectura minuciosa del texto del compromiso. Esta decisión revela compromisos que podrían articular mejor un enlace claro a los temas fundamentales de “apertura”.
 3. Impacto potencial: los investigadores del MRI evalúan cada compromiso según su ambición en cuanto a actividades nuevas o ya existentes, que cambian la práctica del gobierno sobre un *statu quo*. Para contribuir a una definición amplia de ambición, los investigadores miden cuán potencialmente transformador podría ser cada compromiso en el área de política pública. Toman esta decisión basándose en sus hallazgos y experiencia como expertos de política pública. Para establecer el impacto potencial, el investigador identifica el problema político, establece un *statu quo* de desempeño al inicio del plan de acción y evalúa qué impacto hubiese tenido en el desempeño y cómo habría afectado el problema político al compromiso si se hubiese implementado completamente.

Existe otra medida que merece una explicación más amplia debido al interés por parte de los lectores y su utilidad en la promoción de la carrera a la cima entre países participantes en la AGA: los “compromisos estelares”, que se consideran compromisos ejemplares. Para recibir un compromiso estelar, un compromiso debe reunir el siguiente criterio:

- Debe ser lo suficientemente específico para que pueda valorarse en virtud de su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán especificidad “media” o “alta”.
- La redacción del compromiso debe hacer clara su relevancia respecto al gobierno abierto. Específicamente, debe relacionarse con al menos uno de los valores AGA: el acceso a la información, la participación cívica o la rendición de cuentas pública.
- El compromiso debería tener un impacto potencialmente “transformador” si se implementara completamente.¹¹
- Finalmente, el compromiso debe tener un avance significativo durante el periodo de implementación del plan de acción y debe recibir una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”.

Según estos criterios, el plan de acción de Guatemala contiene un compromiso estelar:

- SC19: Hacer transparentes las exenciones y exoneraciones de impuestos.

Nótese que el MRI actualizó los criterios de compromisos estelares a principios del 2015, con el fin de elevar el estándar de compromisos de la AGA. Según los criterios previos, para contar con un compromiso estelar, este tenía que ser suficientemente específico, relacionarse con al menos uno de los valores AGA, tener un impacto potencial “moderado” o “transformador”, y recibir una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”. Si se hubiera usado estos criterios previos, el plan habría contado con cinco compromisos estelares adicionales (G3, G16, G20, G22 y SC15).

Finalmente, las gráficas en esta sección presentan un extracto de la riqueza de los datos que el MRI recopila durante su proceso de informes de avances. Para ver información completa de Guatemala y los demás países participantes en la AGA, ver

<http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>

Panorama general de los compromisos

El plan de acción 2014-2016 de gobierno abierto implementado por el Gobierno de Guatemala por medio de su unidad coordinadora, la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), es el segundo plan de compromisos presentado por Guatemala. El proceso de construcción de este plan empezó con la versión única del Gobierno, y la apertura tardía a la sociedad civil generó que las propuestas creadas por estos sectores se incluyeran en su integridad en el documento sin un proceso de discusión ni priorización conjunta. Esto generó que el plan de acción se dividiera en dos secciones, una para establecer los 22 compromisos del Gobierno, y la segunda sección, que se refiere a los 26 compromisos propuestos por la sociedad civil, haciendo un total de 48 compromisos.

El plan de acción no cuenta con fechas específicas para medir el avance de cada compromiso, únicamente establece como temporalidad: “junio del 2014- junio del 2016”.

La composición del plan de acción generó dos problemas: primero, el desconocimiento por parte de algunas instituciones públicas de la existencia de compromisos propuestos por sociedad civil, en los que se les coloca como encargado directo; y segundo, la duplicidad de esfuerzos, ya que hay compromisos que se repiten entre sí o redundan en el mismo resultado pero mediante actividades diferentes. A su vez, el alto número de compromisos (48) ha generado una multiplicidad de acciones y desgaste del Gobierno sin una focalización o priorización de temas.

Agrupación

A fin de facilitar el análisis de los compromisos en este documento, se han creado 7 grupos de compromisos que reúnen a compromisos tanto del Gobierno como de la sociedad civil, que tienen una temática común. Fuera de los 7 grupos, quedaron 8 compromisos que no se relacionan con ninguno de los anteriores y, por lo tanto, se analizan de forma independiente.

⁹ <http://www.laprensa.hn/mundo/841974-410/otto-p%C3%A9rez-destituye-a-su-comisionada-de-transparencia>

¹⁰ Gobierno de Guatemala, Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico –COPRET (Guatemala, 2014-2015) <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/mesa-tecnica>

¹¹ El Panel Internacional de Expertos cambió este criterio en 2015. Para más información véase <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

Grupo 1: Acceso a información, datos abiertos y portales web (G1, G3, G5, G19, SC1, SC4, SC6)¹²

Este grupo de compromisos engloba aquellos relacionados con iniciativas para brindar acceso a información, promoción y uso de datos abiertos e implementación de portales web para fomentar el acceso a una información transparente.

Texto de compromisos

Compromisos por parte del Gobierno:

G1: Efectividad en la información que se encuentra en el portal web de las instituciones del Organismo Ejecutivo.

Normar los procesos específicos que permitan dar a conocer la gama de servicios públicos que las Instituciones prestan a la población. Cumplimiento con el Decreto del Congreso de la República 114-97 (Ley del Organismo Ejecutivo). Cumplimiento con el Decreto 57-2008 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública)

G3: Implementación de una página web específica para Datos Abiertos en las instituciones del Organismo Ejecutivo.

Presentar en un solo portal las fuentes de datos liberadas a través de la estrategia de datos abiertos (open data) del organismo ejecutivo y así fomentar la transparencia a través del uso de la tecnología.

G5: Divulgación de Resultados, a través de los medios de comunicación, portales institucionales.

Informar a los ciudadanos sobre los resultados que el Gobierno logra a través de los portales web de las instituciones del Organismo Ejecutivo y en los medios de comunicación.

G19: Promover el talento tecnológico a través de talleres con el sector académico y privado, desarrollando aplicaciones con datos geoespaciales o técnicas de open data para beneficio de los ciudadanos y gobierno.

Generar herramientas bajo estándares software abierto promoviendo la libre participación de jóvenes para crear instrumentos de apoyo para el Gobierno.

Compromisos por parte de la sociedad civil:

SC1: Mejorar los Niveles de Transparencia y Acceso a la Información.

Comprometer a los sujetos obligados a cumplir con las leyes de transparencia y Acceso de información.

SC4: Estandarización de la publicación de datos públicos.

Estandarización de la publicación de datos públicos y mejoramiento de su accesibilidad.

SC6: Legislación complementaria para garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Presentar al Congreso de la República las iniciativas de ley para la emisión de una Ley del Sistema de Archivos Públicos y la Ley de Protección de Datos Personales, que complementen las disposiciones contenidas en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Nota editorial: es posible encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016 aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Instituciones responsables:

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G1, G3, G19, SC1, SC4, SC6)

Ministerio de Finanzas Públicas (G5)

Procuraduría de Derechos Humanos (SC4)

Instituciones de apoyo:

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G5)

Entidades del Organismo Ejecutivo (SC1, SC4)

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen de los compromisos	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
G1: Efectividad en la información de los portales web			✓		✓			✓		✓						✓
G3: Página web específica para datos abiertos				✓	✓			✓			✓				✓	
G5: Divulgación de resultados gubernamentales		✓			✓			✓		✓				✓		
G19: Promover el talento tecnológico		✓			✓	✓		✓		✓				✓		
SC1: Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información		✓			✓						✓			✓		
SC4: Estandarización de la publicación de datos públicos			✓		✓					✓				✓		
SC6: Legislación complementaria para garantizar el Derecho de Acceso a la Información Pública			✓		✓						✓			✓		

Nota editorial: Según criterios anteriores al 2015, el compromiso G3 habría recibido la categoría de estelar, pues son medibles, claramente relevantes con respecto a los valores de la AGA, tienen impacto potencial moderado o transformador y se implementaron sustantiva o completamente. (Nótese que en el 2015 el MRI actualizó su calificación de compromisos estelares para incluir solo compromisos que tuviesen impacto potencial transformador).

¿Qué pasó?

El **compromiso G1** tenía como objetivo normar los procesos específicos que permitan dar a conocer la gama de servicios públicos que las instituciones prestan a la población. El mecanismo de cumplimiento de este compromiso es la redacción de un manual para normar los contenidos de las páginas web institucionales. El investigador pudo verificar la existencia del *Manual de contenidos para páginas web institucionales, datos abiertos y servicios públicos* y constató que efectivamente cumple con las pautas que se propusieron en el compromiso.¹³ De acuerdo a una entrevista con el responsable del compromiso, al momento de escribir este informe se encontraban en fase de programación de contenidos de las páginas web. El desafío principal del Gobierno consistirá en difundir, entre los programadores de cada institución, los lineamientos del manual para su aplicación. Con base en esta información, el investigador concluye que el compromiso se ha cumplido. Es importante notar que el título del compromiso remite a la efectividad en la información que se encuentra en los portales web. Esto indica que la ambición sugerida por el nombre del compromiso trasciende y no es consistente con el mecanismo de cumplimiento que se ha establecido para medir su implementación.

El **compromiso G3** tiene como objetivo concentrar en un solo portal web las fuentes de datos liberadas por las instituciones del Organismo Ejecutivo. Según la información presentada por el Gobierno en el informe de autoevaluación, cuenta con un nivel de implementación sustancial. En el momento de escribir este reporte, se pudo constatar que existía un diseño de la página. El diseño de la página web, según el informe de autoevaluación, se nutrió de un *hackathon* y del *Manual de contenidos para páginas web institucionales, datos abiertos y servicios públicos*. Si bien el investigador del MRI no tuvo a la vista una versión física o electrónica del *Manual de datos abiertos*, según el plan de trabajo de gobierno electrónico, actualizado en la página web de COPRET en marzo del 2015, el manual se encontraba elaborado en un 50 %.¹⁴ No obstante, el manual de contenidos para páginas web institucionales contiene una sección sobre datos abiertos.¹⁵ El lanzamiento del portal está previsto para diciembre del 2015. El portal de COPRET también resalta como resultados de datos abiertos haber logrado que los 14 ministerios del Organismo Ejecutivo publicaran su primer *dataset* (conjunto de datos).¹⁶ Este compromiso tiene un avance sustancial, y está pendiente la contratación de servicios técnicos para la actualización del portal y socializar los resultados del plan piloto con los 14 ministerios del Organismo Ejecutivo, tal como lo establece el plan de acción.¹⁷

El **compromiso G5** pretende informar a la ciudadanía de los resultados que el Gobierno logra por medio de sus portales web y medios tradicionales de comunicación. El investigador del MRI, mediante una búsqueda en los portales, pudo constatar que de los 14 ministerios, 4 cuentan con una sección o funcionalidad claramente asignada a la divulgación de resultados. En otros 2, se encuentra la sección pero no se pudieron abrir los enlaces. No obstante, cabe notar que el formato de presentación de la información sobre resultados en los 6 portales es diferente en cada una de ellas. La entidad encargada informó que únicamente dos notas informativas se presentaron en la radio, y una en prensa escrita.¹⁸ El investigador del MRI califica el avance de este compromiso como limitado. El proceso de implementación de este compromiso se inició tarde debido a una errónea asignación de responsabilidades en el plan de acción, asignando responsabilidad al Ministerio de Finanzas Públicas, que no tiene las competencias de la Secretaría de Comunicación de la Presidencia (COPRET). Por ello, la COPRET, finalmente, desarrolló las actividades. Sin embargo, Guisella Alemán, encargada de comunicación de la COPRET y enlace directo con este compromiso, informó al investigador del MRI de que entre las limitantes que tuvo que afrontar este compromiso está la falta de presupuesto para divulgar resultados en otros medios de comunicación que no sean la televisión abierta.

El **Compromiso G19** tiene como objetivo generar herramientas bajo estándares de *software* abierto promoviendo la libre participación de jóvenes para crear instrumentos de apoyo para el

Gobierno. El avance en la implementación de este compromiso es sustancial. Si bien la Dirección de Gobierno Electrónico organizó la “Hackathon” en octubre del 2014,¹⁹ no se ha cumplido con la liberación de las aplicaciones creadas tomando como base datos abiertos de este evento. A la fecha no se han organizado otros eventos similares. La Hackathon contó con el apoyo del Instituto Nacional de Administración pública, la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), la facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT). Esta actividad permitió la participación de jóvenes en el proceso de desarrollo de aplicaciones o plataformas web.²⁰ Como resultado de esta actividad, se crearon seis herramientas sobre temas varios como agricultura, educación, seguridad y presupuesto.²¹

El **compromiso SC1** tiene como principal objetivo comprometer a los sujetos obligados a cumplir con las leyes de transparencia y acceso a la información. De acuerdo con el informe de autoevaluación del Gobierno, se han celebrado reuniones de acercamiento con autoridades de la Procuraduría de los Derechos Humanos para implementar actividades que permitan el apoyo interinstitucional entre la autoridad reguladora y la Comisión Presidencial de Transparencia. También menciona que un borrador del pacto de transparencia, que incluye mecanismos que fortalecen y fomentan el respeto al Derecho a la Información Pública, se encuentra en revisión por parte de las autoridades competentes. El investigador del MRI no tuvo a la vista el borrador del pacto. Según informó la COPRET, el compromiso se vio limitado porque no existieron entidades dispuestas a firmar el pacto de transparencia. Sin embargo, el investigador del MRI no ha podido comprobar que la COPRET haya extendido invitación a otras entidades para firmar el pacto. Por su parte, el analista del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Carlos Melgar, considera que es lamentable la falta de articulación entre COPRET y PDH en la firma de un pacto, considerando que ambos han fallado a su vez en la protección de los derechos de acceso a la información pública de los usuarios y la vigilancia de la información de oficio. La Directora de iniciativas de Transparencia de la COPRET, considera que el Gobierno ha propiciado los espacios para acercamientos, pero la Procuraduría de Derechos Humanos no ha respondido de forma favorable a sus solicitudes.

El **compromiso SC4** tiene como objetivo principal la estandarización de la publicación de información pública y el mejoramiento de la accesibilidad. Este compromiso está vinculado con los compromisos anteriores del Gobierno. En la redacción del plan de acción se incluyen cuatro mecanismos de cumplimiento que en parte promocionan las actividades propuestas en los compromisos G1, G3 y G19. No obstante, cuentan con actividades específicas que a la fecha de escribir este reporte han tenido poco avance. Primero, propone la creación y aprobación de un acuerdo gubernamental sobre estándares y datos abiertos; segundo, propone el desarrollo de un plan piloto de apertura y estandarización de datos públicos; tercero, propone la adopción de estos estándares de datos públicos, y cuarto, propone la realización de una auditoría nacional para evaluar la forma en que las entidades públicas almacenan información pública. A la fecha, no se ha creado ni aprobado un acuerdo gubernamental sobre estándares y datos abiertos para toda la Administración pública. Sin embargo, se ha avanzado con el manual de datos abiertos y el manual de contenidos para páginas web institucionales (compromiso G1 y G3). La realización de la Hackathon es un primer acercamiento a los pilotos de estandarización de datos (G19). Por otro lado, se ha presentado un informe de monitoreo de portales de datos abiertos e información pública.²² El informe de monitoreo verifica si los portales de los 14 ministerios cuentan con un *link de datos abiertos* y un *portal de información pública*. El informe no brinda más información sobre la calidad, el formato y la consistencia de los datos evaluados. El reporte de autoevaluación hace referencia a un informe circunstanciado remitido por la Red Iberoamericana de Protección de Datos personales, donde destacan los esfuerzos del país en la adopción de medidas para la custodia de datos personales; sin embargo, cabe notar que las iniciativas de ley a las que hace alusión datan de antes del 2009.²³ Según las entrevistas realizadas a representantes del Gobierno, el plan piloto

de estandarización surgió como resultado del Hackathon. Al momento de escribir este informe, ni las organizaciones de la sociedad civil ni los investigadores del MRI pudieron constatar el plan piloto al que se hace referencia. En la página web de Gobierno Abierto, el vínculo al plan de estandarización lleva directamente al plan del Hackathon,²⁴ elaborado como parte del cumplimiento del Compromiso G19. Por lo tanto, se concluye que el cumplimiento de este compromiso es limitado.

El **compromiso SC6** tiene como objetivo presentar al Congreso de la República las iniciativas de ley para la emisión de una Ley del Sistema de Archivos Públicos y la Ley de Protección de Datos Personales, que complementen las disposiciones contenidas en la Ley de Acceso a la Información Pública. De acuerdo con el informe de autoevaluación, con el apoyo del Archivo General de Centro América, la COPRET ha desarrollado y ha sido parte de reuniones en donde se ha discutido el contenido de las iniciativas de ley para actualizar la Ley de Archivos Públicos y contiene reformas a algunas disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública. Según entrevistas con COPRET, se han realizado tres mesas técnicas con la finalidad de conocer el desarrollo de los anteproyectos de ley que contempla el compromiso. Sin embargo, esta mesa no cuenta con la participación de la ciudadanía, dado que no son espacios de participación abiertos al público, sino internos, de actores gubernamentales.²⁵ La directora de iniciativas de transparencia de la COPRET manifestó que el reto de este compromiso es llegar a un borrador final de los dos anteproyectos y obtener el respaldo de parte del Congreso de la República para la aprobación de estos. El investigador del MRI, basándose en la información que pudo recopilar, estableció que el nivel de cumplimiento general del compromiso es limitado y que todavía resta involucrar a las organizaciones sociales y empresariales en la discusión de las iniciativas legislativas, presentarlas al Congreso de la República y acompañar su debate, análisis y aprobación.

Relevancia

Compromiso G1. Tal como está escrito este compromiso, es relevante con respecto al valor AGA de acceso a la información pública. Las normas y lineamientos sobre el contenido de las páginas web gubernamentales representan un paso positivo en la efectividad de la información de los portales web institucionales, aún más si se entiende la efectividad como la medida en que la población accede fácilmente a los diferentes servicios ofrecidos por el Gobierno desde los portales web. Sin embargo, el manual en sí no garantiza que las instituciones adopten e implementen sus normas. Muestra de ello fue la búsqueda para ubicar la publicación de resultados de gobierno en los diferentes ministerios. Evidenciando que, a pesar de la existencia de lineamientos, cada página presentaba un formato y puntos de acceso a la información diferentes. En opinión de Joel Peñate, Director de Gobierno Electrónico, el cumplimiento del compromiso es amplio y la creación del manual ha significado un paso positivo en la regularización de lineamientos, y se encuentra ahora en la fase implementación en todas las instituciones para permitir la estandarización de sus portales. Rafael Poitevin, Director de Guatecívica, una de las organizaciones que ha seguido de cerca el proceso de implementación del Plan de Acción, considera que el compromiso es positivo para que los ciudadanos conozcan los servicios públicos, pero que el problema trasciende un simple manual y se requiere acercar estos servicios públicos a la población. Este compromiso se puede convertir en una oportunidad para crear espacios de interacción en línea entre Gobierno y sociedad civil como resultado de los lineamientos de contenidos y datos abiertos en páginas web del Organismo Ejecutivo. Sin embargo, para que el manual sea una herramienta importante para la regularización de las páginas web del Gobierno, es necesario que se capacite a los encargados de cada institución para garantizar su implementación, de lo contrario no podrá tener más impacto potencial que uno menor.

Compromiso G3. Concentrar en un solo portal las fuentes de datos liberados por las instituciones del Organismo Ejecutivo es un gran paso para mejorar la disponibilidad de datos abiertos en

Guatemala y relevante para los valores AGA de acceso a la información pública y tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas. Avanzar portales web con información dispersa y en formatos no reutilizables o legibles por máquinas a un sitio concentrado de fuentes de datos de los 14 ministerios en formatos abiertos puede en un futuro habilitar la fiscalización ciudadana. Tanto el Gobierno como la sociedad civil evaluaron la existencia de este compromiso como importante para la actualización del Gobierno de Guatemala, según apreciaciones de representantes de la Dirección de Gobierno Electrónico y de las organizaciones de la sociedad civil “Congreso Transparente” y Guatecivica.²⁶ Sin embargo, estos últimos también consideran que para el funcionamiento de esta página se requiere una participación más activa de los ministerios y de la COPRET.

Si bien el **compromiso G5** ayuda a dar acceso a la información, al dar a conocer a la población los avances en las actividades y los resultados del Gobierno. Hay que tener en cuenta que esta es una actividad que las anteriores administraciones ya realizaban de forma rutinaria antes de la existencia del Plan de Acción. El investigador del MRI considera que este compromiso no representa un cambio significativo en la Administración pública, pues cada institución del Organismo Ejecutivo ya cuenta con una página web donde publica la información de sus actividades, pero con este compromiso han dado un paso positivo para asignar dentro de sus portales un espacio o funcionalidad exclusiva para divulgar sus resultados y logros.

El **compromiso G19** tiene un impacto potencial menor porque no establece mecanismos claros que hagan que la participación de la juventud en temas de datos abiertos o transparencia sea sostenible en el tiempo, más allá de un evento aislado. Joel Peñate, Director de Gobierno Electrónico, manifestó que esperaba que estas actividades tuvieran un carácter permanente y se convirtieran en un programa de trabajo, en coordinación con los sectores académicos y empresariales, para promover la participación de la juventud en materia de datos abiertos. Por su parte, Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, encuentra positiva la participación de la juventud en el evento del Gobierno y hace un llamado a la Dirección de Gobierno Electrónico para que estos eventos se institucionalicen con mayor participación de jóvenes del interior del país. El director de Gobierno Electrónico al momento de realizarse la Hackathon considera que este evento fue un éxito al haber sido apoyado por diferentes entidades del Gobierno y gracias a la participación de los jóvenes, que desarrollaron las ideas de transparencia que les parecían adecuadas. Se considera que este compromiso podría ser un paso positivo para estimular la participación de los jóvenes si se lograra convertir en un espacio recurrente y cuyo resultado fueran aplicaciones que las entidades locales adoptaran a largo plazo.

Compromiso SC1. Comprometer a los sujetos obligados a cumplir las leyes de transparencia y acceso a la información mediante la firma de un pacto de transparencia entre la entidades del Estado y fortalecer la entidad reguladora para mejorar sus capacidades de monitoreo y supervisión a los sujetos obligados, si se implementara completamente puede tener un impacto transformador para el país. Si bien un pacto para cumplir lo que la ley dispone puede resultar redundante desde el punto de vista legal, para la entidad reguladora puede resultar políticamente efectivo para fortalecer su capacidad de exigibilidad. El director de Gobierno Electrónico manifestó que el haber realizado una serie de medidas de coordinación entre las diferentes instituciones del Organismo Ejecutivo, desde capacitaciones sobre la ley de acceso a la información pública²⁷ hasta actividades con las unidades de acceso a la información, resulta un paso en el sentido correcto, pero se requiere un apoyo mayor de las instituciones para implementar lo coordinado.

Compromiso SC4. La Ley de Acceso a la Información Pública, en su artículo 6, dispone que son sujetos obligados tanto el Organismo Ejecutivo como el Legislativo y Judicial. Dado que el alcance de este compromiso llega únicamente al Organismo Ejecutivo y excluye al Organismo Judicial y al Legislativo, su impacto potencial es menor. Estandarizar los datos de una parte de los sujetos

obligados es un paso positivo para facilitar el acceso a la información en Guatemala. No obstante, la ley es aplicable a un mayor rango de sujetos obligados y la estandarización de datos debe ser uniforme para todos.

El **compromiso SC6** tiene un impacto potencial moderado porque la aprobación de esos dos anteproyectos de ley puede generar una política pública de apertura de datos y de correcto manejo de archivos públicos. Estas iniciativas complementarían aspectos que la Ley de Acceso a la Información Pública solamente refiere de manera general y que son de importancia para garantizar el derecho de acceso a la información, como la custodia y manejo de archivos y datos personales. Estas leyes fortalecerían el ordenamiento jurídico de datos públicos y privados.

Recomendaciones

En futuros planes de acción, se podrían priorizar los compromisos en este grupo de manera que se incluyeran acciones focalizadas y concentradas. El investigador del MRI recomienda considerar lo siguiente:

- Ampliar el alcance de las normas del manual de contenidos de páginas web y estandarización de datos a todos los sujetos obligados según la Ley de Acceso a la Información Pública, bajo el seguimiento de la autoridad rectora, la Procuraduría de Derechos Humanos.
- Continuar y ampliar las acciones de capacitación y asistencia técnica para la implementación de los lineamientos y normas para estandarización de contenidos y datos abiertos.
- Fortalecer las facultades supervisoras, el carácter autónomo y vinculante de la autoridad rectora de la Ley de Acceso a la Información Pública y la sistematización de los procesos que siguen las solicitudes de información pública.
- Implementar una campaña a nivel nacional para divulgar y socializar con los ciudadanos las nuevas normas de datos abiertos, los mecanismos para acceder a la información y las acciones que están siendo implementadas para mejorar el marco legal del derecho de acceso a la información.
- Promover más eventos como el Hackathon u otros similares con amplia participación de la juventud y dar seguimiento a la aplicación o replicabilidad de las herramientas desarrolladas como resultado de estas actividades.
- Continuar con los esfuerzos para la aprobación de legislación complementaria a la Ley de Acceso a la Información, abriendo los mecanismos de consulta al público y a organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema y podrían brindar aportes técnicos sustanciales. Por ejemplo, la creación de una mesa técnica coordinada mediante convocatoria pública a la ciudadanía, que esté conformada por diputados con acompañamiento de la sociedad civil y la participación de la entidad encargada de transparencia del Organismo Ejecutivo. Esta mesa técnica permitirá, mediante foros públicos abiertos y grabados, conocer la discusión de los anteproyectos de la ley sobre transparencia y acceso a la información.
- Considerar la multiculturalidad de Guatemala para asegurar que la información y los datos estén disponibles en los idiomas maya y garífuna, así como difundir la información por diversos canales como radio, televisión, publicaciones en oficinas locales y no depender únicamente de portales electrónicos que pueden ser de difícil acceso en comunidades donde no hay cobertura de internet.

¹² Los compromisos propuestos por el Gobierno están precedidos de la letra "G", y aquellos propuestos por la sociedad civil están precedidos por las letras "SC".

¹³ Link al *Manual de contenidos para páginas web institucionales*
http://www.transparencia.gob.gt/docus/adjuntos_sustantivas/egob/manual_de_normativas_para_web_institucionales_revisado_18022015.pdf

¹⁴ http://www.transparencia.gob.gt/docus/adjuntos_sustantivas/egob/plan_de_trabajo_egob_2015.pdf

¹⁵ *Manual de contenidos para páginas web institucionales*, pág. 27
http://www.transparencia.gob.gt/docus/adjuntos_sustantivas/egob/manual_de_normativas_para_web_institucionales_revisado_18022015.pdf

¹⁶ <http://www.transparencia.gob.gt/ejes-de-accion/gobierno-electronico#datos-abiertos>

¹⁷ Según se establece en el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Guatemala, 2014-2016, pág. 13. Disponible en
<http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Gobierno%20Abierto%20Guatemala%202014-2016%20%2829-6-2014%29.pdf>

¹⁸ Link a nota informativa publicada: <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/gobierno/5/C5-MECANISMO-2.pdf>

¹⁹ <https://twitter.com/guatemalagob/status/524986182267334656>

²⁰ *Diario de Centroamérica*, pág. 5, edición 4 de noviembre del 2014
http://issuu.com/_dca/docs/edicion_04-11-2014

²¹ <http://diariodigital.gt/2014/10/18/guatemala-datos-publicos-abiertos/>

²² http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MINISTERIOS_MONITOREO_EVAL_D_A_y_I_P.pdf

²³

http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/informe_de_red_lberoamericana_de_proteccion_datos.pdf

²⁴ Véase <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-4>

²⁵ Véase <http://www.transparencia.gob.gt/mesas-tecnicas/item/185-mesa-tecnica-fortalecimiento-archivos-institucionales>

²⁶ Fuente: Entrevistas con Angel Ramírez y Joel Peñate

²⁷ Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto Ley n.º 57-2008)

Grupo 2: Transparencia presupuestaria y presupuesto abierto (G2, G13, SC12, SC13, SC25)²⁸

Este grupo comprende compromisos del plan de acción relacionados con la transparencia presupuestaria y los presupuestos abiertos.

Texto de compromisos

Compromisos por parte del Gobierno:

G2: Implementación del Presupuesto Abierto en todos los portales web.

Que tanto las entidades como la población en general conozca y tenga acceso a la información Presupuestaria publicada por Ministerio de Finanzas Públicas.

G13: Trasparentar los avances de los fondos de préstamos y donaciones por Organismo, Contraparte y componente.

Garantizar el alcance de metas y objetivos de cada operación, donde consecuentemente se dé un impacto positivo en el país.

Compromisos por parte de la sociedad civil:

SC 12: Publicación de todos los documentos relacionados al presupuesto.

Elaborar, publicar y difundir los documentos que sugieren las buenas prácticas internacionales, incluyendo, pero no limitándose a: a) Informe preliminar, dentro del mes anterior a la presentación del proyecto de presupuesto al Organismo Legislativo; b) Presupuesto ciudadano, a más tardar el 31 de Enero de cada año fiscal, y c) Informe de medio año, a más tardar el 31 de cada año fiscal.

SC 13: Abrir e institucionalizar espacios de participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria.

Institucionalizar canales de participación de la ciudadanía durante la etapa de formulación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

SC 25: Actualización de los portales web de Fideicomisos, Organizaciones No Gubernamentales y Transferencias Presupuestarias.

Mantener actualizada la información disponible en los módulos de información sobre Fideicomisos, Organizaciones No Gubernamentales y Transferencias Presupuestarias del Ministerio de Finanzas Públicas.

Nota editorial: pueden encontrarse más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable:

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G2, SC13)

Ministerio de Finanzas Públicas (G13, SC12, SC25)

Guatecompras (SC12)

Instituciones de apoyo:

Entidades del Organismo Ejecutivo (G2)

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G3, SC12, SC25)

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
G2: Presupuesto abierto en todos los portales web				✓	✓			✓		✓					✓	
G13: Hacer transparentes los avances de los fondos de préstamos y donaciones		✓			✓						✓				✓	
SC 12: Publicación de todos los documentos relacionados con el presupuesto				✓	✓			✓		✓					✓	
SC 13: Participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria			✓		✓	✓					✓		✓			
SC 25: Actualización de los portales web de fideicomisos, ONG y transferencias presupuestarias				✓	✓			✓		✓					✓	

¿Qué pasó?

El **compromiso G2** busca que las entidades públicas y la población conozcan siete de los ocho documentos presupuestarios que verifica la encuesta de presupuesto abierto a nivel internacional y que tengan acceso a ellos.²⁹ El investigador del MRI entrevistó al encargado del compromiso, Hugo Boch, Director de Gestión del Gasto Público de la COPRET, quien indicó que las acciones de este compromiso ya están siendo implementadas por el Ministerio de Finanzas Públicas. Solo resta su traducción a dos idiomas mayas. Hasta ahora la traducción a idiomas mayas solo se ha hecho con la Constitución de la República. El presupuesto abierto se elabora tomando como base la propuesta de presupuesto presentada por el Organismo Ejecutivo al Congreso, con el objetivo de que los ciudadanos puedan conocer esta propuesta y sugerir cambios o mejoras mediante sus

representantes en el Congreso. A fin de dar acceso a la información de la ejecución del presupuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas publica en la página de Presupuesto Abierto los reportes de cumplimiento presupuestario que se entregan a lo largo del año. El investigador del MRI pudo constatar la existencia y publicación de los documentos presupuestarios, a excepción del documento preliminar de presupuesto, del cual existe en la página del Ministerio de Finanzas Públicas un informe preliminar que da los lineamientos para el presupuesto preliminar.³⁰ El informe del Índice de Presupuesto Abierto Guatemala 2015, confirma que este documento no fue publicado. Es de notar que el informe también señala que los documentos del presupuesto ciudadano y la evaluación de medio año se publicaron, pero fuera del tiempo en que determina el estándar.³¹

Compromiso G13. El objetivo de este compromiso, como está redactado en el plan de acción, es bastante vago. No obstante, la descripción de los mecanismos de cumplimiento indican que el alcance de esta acción es el monitoreo de los préstamos y donaciones que reciben las instituciones del Estado. Los mecanismos de cumplimiento de este compromiso establecen metas en cuanto al plazo, la ejecución financiera adecuada, los indicadores programáticos de las instituciones que reciben el préstamo o donación y, por último, la publicación de los resultados. En entrevista con el investigador del MRI, la Coordinadora de Monitoreo de Ejecución de Préstamos y Donaciones de la COPRET informó de que se ha diseñado un sistema de monitoreo.³² El informe de autoevaluación reporta que se han desarrollado las actividades siguientes:

- Elaborado un diagnóstico de cómo monitorean el MINFIN y SEGEPLAN.
- Diseñado un sistema de M&E rápido (para COPRET), superando falencias detectadas.
- Coordinación con el MINFIN para que remitan información de condiciones contractuales y ejecución presupuestaria en forma mensual (contenida en el SIGADE y SICOIN), de préstamos y donaciones en ejecución.
- Difusión de metodología con actores implicados (unidades ejecutoras, MINFIN y SEGEPLAN).
- Diseño y cálculo de ranking de ejecución para cada operación, en función de los porcentajes de avance de plazo, financiero acumulado y de indicadores para cada operación.
- Emisión de alertas en operaciones con ejecución deficiente a efecto de que se implementen medidas correctivas que mejoren ejecución, para garantizar alcance de metas en el plazo previsto.
- Provisión de herramientas técnicas para que unidades ejecutoras mejoren la ejecución.

Inicialmente, la información relacionada con préstamos y donaciones era solamente para uso interno. Sin embargo, debido a la presión que ejercieron las organizaciones de la sociedad civil, se logró abrir estos datos. Ahora están disponibles de forma pública en línea. De acuerdo a los resultados del sistema de monitoreo y evaluación con relación a los préstamos, a mayo del 2015 habían logrado aumentar de 9 a 11 en estado eficiente de ejecución y disminuido las ejecuciones deficientes de 22 a 16. En relación con las donaciones, se ha duplicado la ejecución eficiente pero no ha habido cambios en las ejecuciones deficientes.³³ El avance de este compromiso es sustancial, el monitoreo es una actividad permanente que debe mantenerse a lo largo del tiempo. De acuerdo a una búsqueda en el portal del Ministerio de Finanzas Públicas, no se encontró un espacio de divulgación de la información sobre el monitoreo de préstamos y donaciones de manera periódica.

El **compromiso SC12** tiene como objetivo elaborar, publicar y difundir los documentos que sugieren las buenas prácticas internacionales. Este compromiso hace referencia a los mismos documentos que se encuentran en el compromiso G2. Adicionalmente, compromete al Gobierno a la elaboración, discusión, aprobación y difusión de un acuerdo ministerial en donde se incluyan los ocho documentos del ciclo presupuestario que recomiendan las buenas prácticas internacionales y la difusión de los documentos presupuestarios en medios de comunicación y en ediciones en los

principales idiomas mayas e inglés. Como se pudo evidenciar en el compromiso G2, el cumplimiento con la publicación de los documentos presupuestarios y su traducción es sustancial. De acuerdo a la página web de Gobierno Abierto Guatemala, “Se encuentra en proceso de análisis y elaboración un acuerdo ministerial, e independientemente de este, ya se publica una amplia gama de documentos relacionados con el presupuesto”.³⁴ El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) resalta que no ha habido participación de la sociedad civil para la elaboración de este acuerdo, y menciona: “En el informe de autoevaluación se indica que ya existe una propuesta de acuerdo ministerial y que está pendiente su aprobación por las autoridades superiores del MINFIN”. El borrador del acuerdo no es de conocimiento público. Por otra parte, el ICEFI reconoce el esfuerzo para garantizar la divulgación del presupuesto ciudadano en la mayoría de los portales de los ministerios y secretarías del Organismo Ejecutivo, pero no hay mayor avance en la difusión en medios de comunicación.

El **compromiso SC13** tiene como objetivo institucionalizar canales de participación de la ciudadanía durante la etapa de formulación del Presupuesto General del Estado. Este compromiso cuenta con cuatro mecanismos de cumplimiento (1) el análisis y la definición de mecanismos de participación ciudadana; (2) la validación, por las organizaciones sociales, del instrumento legal que valide estos mecanismos; (3) la aprobación del instrumento legal, y (4), la divulgación y aplicación del instrumento legal. De acuerdo con el informe de autoevaluación de septiembre del 2014, se emitió el Punto Resolutivo n.º 06-2014 que crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR),³⁵ integrado por el sector público, empresarios y representantes de la sociedad civil, con carácter permanente y con diversas funciones, entre ellas elaborar propuestas de recomendaciones a considerar en la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Según el asesor técnico de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, la Comisión de Análisis del Presupuesto y Política Fiscal es la entidad encargada de promover la participación pública en propuestas y recomendaciones para el presupuesto, y la creación de esta Comisión es un resultado directo del compromiso. En las entrevistas conducidas por el investigador del MRI, pudo constatar que el ingreso en dicha comisión se debe hacer mediante invitación y no por medio de una convocatoria pública, lo que resta relevancia a la apertura de la participación ciudadana. El punto resolutivo que permitió la creación de la comisión no se presentó antes de aprobarse e implementarse. A consideración del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI): “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”. De acuerdo al gobierno, en esta instancia participan organizaciones campesinas, de trabajadores, de mujeres y de pueblos mayas y pueden, a través de ellas, canalizar sugerencias y propuestas. No obstante, el compromiso contiene medios de cumplimiento específicos que no se han implementado y que tienen más alcance que la existencia del consejo. Por tanto, si bien el consejo es un primer paso en el cumplimiento del compromiso, su implementación al momento del cierre de esta evaluación es limitada.

El **compromiso SC25** tiene como objetivo actualizar la información sobre fideicomisos, organizaciones no gubernamentales y transferencias presupuestarias del Ministerio de Finanzas Públicas. El compromiso cuenta con dos mecanismos de cumplimiento: (1) la emisión de normas internas para orientar la actualización de datos y módulos identificados; (2) la implementación de las normas. Al 30 de enero del 2015 se instruyó, mediante un memorándum enviado por el Viceministro de Finanzas Públicas a la Directora de Evaluación Fiscal, la actualización de la información.³⁶ Actualmente se encuentra publicada en la página del Ministerio de Finanzas Públicas información sobre las transferencias,³⁷ los fideicomisos³⁸ y los aportes a organizaciones no

gubernamentales.³⁹ Si bien la información está publicada y actualizada, aún no se ha emitido una normativa interna que disponga lineamientos de la calidad, cantidad y formato en que estos datos deben ser publicados, así como lo establece el primer mecanismo de cumplimiento del compromiso en plan de acción. Por lo tanto este compromiso está sustancialmente completado.

Relevancia

Compromisos G2 y SC12. En el 2012, Guatemala figuraba en la cuarta posición de la región latinoamericana de acuerdo al Índice de Presupuesto Abierto⁴⁰ con una puntuación de 51 sobre 100. En 2015, Guatemala desciende al sexto lugar en la región con 46 puntos sobre 100.⁴¹ Entre los factores que afectaron al descenso en la puntuación se encuentra la falta de cumplimiento con la publicación de documentos presupuestarios, entre ellos el documento preliminar, el presupuesto ciudadano y la revisión de mitad de año, que no se ha publicado oportunamente en ninguna de las dos mediciones. Incluir compromisos en el plan de acción que incentiven el acceso a la información presupuestaria no solo ayudará al país a mejorar en el Índice de Presupuesto Abierto; además, de cumplirse totalmente, significaría un avance positivo en esta materia. Para organizaciones como Guatecivica, “El compromiso solo recicla una acción que el ministerio de oficio está obligado a realizar para dar a conocer los resultados de la gestión del presupuesto”. Por otro lado, José Antonio Menéndez Letona, Asesor Técnico de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, dijo que han “promovido que la información que ya existía y existe alrededor del presupuesto [sea] publicada y relevante para la sociedad guatemalteca, porque contribuye a la transparencia, así como a involucrar la participación ciudadana en el proceso presupuestario”. Pero cabe resaltar que estos compromisos, si bien dan mayor acceso a la información, no generan un inmediato control de parte de la población. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2015⁴² señala la importancia de avanzar más allá del estándar básico publicando documentos presupuestarios, pues concluyen que una cultura de presupuesto abierto requiere mecanismos de participación ciudadana efectivos y la institucionalización de competencias regulatorias en instancias públicas autónomas para monitorear el cumplimiento de estos estándares.

Compromiso G13. Este compromiso facilita el acceso a la información sobre el avance en la ejecución de préstamos y donaciones, contribuyendo a mejorar su monitoreo y seguimiento. El sistema de monitoreo adoptado permite visualizar en tablas unificadas el flujo y los niveles de ejecución de estos tipos de fondos. Según indica Zaira Mejía, directora de Iniciativas de Transparencia de la COPRET, el monitoreo continuo de ejecución de cada operación externa de préstamos y donaciones ha permitido contar con un diagnóstico de la ejecución de préstamos y donaciones con base en indicadores, y considera que el compromiso es importante porque se mejoró la ejecución en casi un 18 %. Para Ligia Vargas, Coordinadora del Monitoreo de Ejecución de Préstamos y Donaciones, “el hecho de la inclusión de este compromiso en el plan de acción visibilizó el trabajo de su entidad y consideró importante su inclusión y mejora en el siguiente plan de acción”. Lo anterior sugiere que el compromiso se ha enfocado más a la actividad de monitoreo, que si bien es de suma importancia, no es relevante a los valores AGA. Su publicación y difusión sí lo es, y las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas han manifestado que es importante el monitoreo de esas cuentas estatales, pero reiteran la importancia de publicar y hacer de conocimiento general el contenido de sus informes de monitoreo y evaluación, ya que estos inicialmente no estaban disponibles de forma pública. La implementación total de este compromiso representa un avance significativo para revelar información pública sobre fondos de donaciones y préstamos.

Compromiso SC13. Guatemala todavía no logra cumplir al 100 % con los estándares básicos de apertura presupuestaria, como se ha expuesto en el compromiso G2 y SC12. También hay que considerar las conclusiones de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015, también referenciadas anteriormente. Un mecanismo institucionalizado mediante un instrumento legal de participación

ciudadana en la formulación del presupuesto general de ingresos y egresos representa para el país un gran paso en el acceso a la información y la participación ciudadana. Tanto el Gobierno como la sociedad civil expresaron, en entrevistas separadas con el investigador del MRI, que consideran que la creación de espacios que permitan la participación ciudadana en temas del presupuesto público son de gran importancia, por lo que consideran que este compromiso es relevante.⁴³ No obstante, es importante notar que aunque para la práctica actual este es un gran paso, se puede ver limitado si el mecanismo de participación o su instrumento legal no definen criterios claros sobre quiénes participan, cómo participan, en qué momentos, con qué apertura y, sobre todo, cómo se hacen accesibles estos espacios de participación.

El **compromiso SC25** se refiere, de manera general, a la actualización de información que ya se publica, por ejemplo, el listado de los fideicomisos vigentes. Sus mecanismos de cumplimiento, sin embargo, son más específicos y prometen la elaboración e implementación de normas internas que sirven de salvaguarda para la continuidad de las prácticas de actualización de información. El asesor técnico de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, José Antonio Menéndez Letona, considera que la importancia del compromiso es la transparencia que se genera con el proceso de actualización de la información en las páginas web. Sin embargo, en opinión del investigador del MRI, el compromiso no promueve a que se abra información adicional a la que ya se publica y tampoco amplía la calidad y el detalle de la información ya publicada. El valor agregado de este compromiso, si se cumpliera totalmente, son las normas para darle sostenibilidad a esta acción. Aun así, el impacto potencial de este compromiso es mucho menor, pues las normas previstas son internas y aun cuando sean cumplidas carecerán de la coercitividad legal más allá del mandato interno de esa particular administración pública.

Recomendaciones

Si los compromisos mencionados anteriormente se mantuvieran en un futuro plan de acción, el investigador del MRI sugiere que se consideren los aspectos siguientes:

Compromisos G2, SC12, SC13

- Incluir acciones que incentiven el cumplimiento en tiempo y forma de los ocho documentos presupuestarios.
- Acciones para mejorar la coordinación y colaboración entre el Ministerio de Finanzas Públicas y la comisión de finanzas y moneda del Congreso de la República para hacer públicas las discusiones en materia presupuestaria por medio de las páginas web institucionales.
- Definir mecanismos claros de participación ciudadana en la Comisión de Análisis del Presupuesto y Política Fiscal. Estos deben regular, como mínimo, de manera explícita:
 - Si la participación es abierta o por invitación.
 - Los requisitos de participación.
 - Los derechos y deberes de quienes participan, incluyendo el alcance de su participación en la toma de decisiones.
 - Los medios de difusión de resultados de las discusiones o decisiones.
 - Qué momentos del proceso presupuestario se abrirán a la participación y con qué objetivo.
- Realizar una convocatoria pública que permita la observación y participación ciudadana en la Comisión de Análisis del Presupuesto y Política Fiscal, adscrita al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Y Rural (CONADUR).
- Establecer los mecanismos necesarios para la publicación de las memorias de agenda de la Comisión de Análisis del Presupuesto y Política Fiscal.

Compromiso G13

- Incrementar la relevancia de este compromiso a los valores AGA con acciones como:
 - Formular y aprobar un acuerdo gubernativo como base para la institucionalización del sistema de monitoreo de préstamos y donaciones que sea replicable como una herramienta de monitoreo a la ejecución presupuestaria.
 - Publicar en formatos abiertos todos los informes y evaluaciones realizados a través del monitoreo a la ejecución de préstamos y donaciones, y el presupuesto general, en caso de ser replicada en este ámbito.

Compromiso SC25

Este compromiso puede ser integrado como parte de otras acciones de estandarización y publicación de datos abiertos.

²⁸ Los compromisos propuestos por el Gobierno están precedidos de la letra “G”, y aquellos propuestos por la sociedad civil están precedidos por las letras “SC”.

²⁹ <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Methodology-Spanish.pdf>

³⁰ Enlaces correspondientes a los hitos del compromiso:

Doc 1: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/informacion-presupuestaria/formulacion-presupuestaria>

Doc 2: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/informacion-presupuestaria/proyectos-de-presupuesto/proyecto-de-presupuesto>

Doc 3: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/informacion-presupuestaria/presupuestos-aprobados/presupuestos-aprobados>

Doc 4: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/informacion-presupuestaria/presupuesto-ciudadano>

Doc 5: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/ejecucion-y-liquidacion-presupuestaria>

Doc 6: <http://www.minfin.gob.gt/index.php/estudios-fiscales>

³¹ <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Guatemala-English.pdf>

³² http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/diego_/ANEXO%201.pdf
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/gobierno/13/ANEXO_2.pdf
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/gobierno/13/ANEXO_3.pdf

³³ http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/gobierno/13/ANEXO_3.pdf

³⁴ <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-12>

³⁵ http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=2096%3Aconadur-aprueba-las-propuestas-de-inversion-para-2016-presentadas-por-los-codede-que-cumplen-con-la-normativa-vigente&Itemid=115

³⁶ http://www.minfin.gob.gt/downloads/informe_medio_anio/informes_230215.pdf

³⁷ <http://www.minfin.gob.gt/index.php/2012-07-20-01-26-02/2marcolegal?id=2288>

³⁸

http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/FideicomisosActualizado.aspx?p1=1&id_menu=132&id_pagina=135&nombre=Ejecuci%C3%B3n%20Presupuestaria%20de%20Fideicomisos%20Actual

³⁹ <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc301.pdf>

⁴⁰ <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-GuatemalaCS-Spanish.pdf>

⁴¹ <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Guatemala-English.pdf>

⁴² <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Spanish.pdf>

⁴³ Así lo expresaron, en entrevistas con el investigador del MRI, José Antonio Menéndez Letona, Asesor Técnico de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, y Rafael Poitevin, Director de Guatecívica.

Grupo 3: Transparencia fiscal y manejo de finanzas públicas (SC11, SC14, SC15, SC16, SC17, SC18, SC19)⁴⁴

Texto de compromisos

Compromisos por parte de la sociedad civil:

SC 11: Cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional.

Aprobar e implementar un programa de trabajo para garantizar el cumplimiento pleno del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional.

SC 14: Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado —SICOIN— (componente del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF).

Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado.

SC 15: Reformar el Portal de Gobiernos Locales, 'Portal GL' (componente del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF).

Mejorar el contenido y la estructura presupuestaria de las bases de datos de información financiera municipal que pueden descargarse en el Portal de Gobiernos Locales.

SC 16: Integración y vinculación de los sistemas y subsistemas relacionados con la administración financiera.

Promover la vinculación, con prioridad, de los subsistemas siguientes:

Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

Sistema de Información Gerencial de Salud (SIGSA)

Sistema de Contrataciones y Adquisiciones de Guatemala (Guatecompras)

Sistemas de Nómina y Registro de Personal (Guatenóminas)

Sistema de Gestión (SIGES)

Portal de Transparencia Fiscal

SC 17: Cumplir plenamente el E`stándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE.

Promover y acompañar los esfuerzos legislativos para aprobar la legislación que permita la regulación de secreto bancario con fines de control tributario. Además, realizar 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.

SC 18: Publicar las Metas de Recaudación Tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización.

Garantizar la publicidad de las metas de recaudación tributaria y del plan anual de recaudación, control y fiscalización que aprueba el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), así como sus actualizaciones, según lo establecido en la literal i) del artículo 7 de la Ley Orgánica de la SAT, Decreto 1-98 del Congreso de la República (reformado por el artículo 72 del Decreto 13-2013 del Congreso de la República).

SC 19: Transparentar las exenciones y exoneraciones de impuestos.

Diseñar e implementar un sistema electrónico de transparencia, de acceso público, sobre las exenciones, exoneraciones y todo tratamiento tributario diferenciado. Este sistema debe publicar detalles como beneficiarios, montos de impuestos no pagados, actividad económica, empleos generados (cuando proceda), entre otros.

Nota editorial: pueden encontrarse más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable:

Ministerio de Finanzas Públicas- MINFIN (SC11, SC14, SC15, SC16, SC17, SC18)

Superintendencia de Administración Tributaria SAT (SC19)

Instituciones de apoyo:

Banco de Guatemala (SC11)

Superintendencia de Bancos (SC11)

Superintendencia de Administración Tributaria SAT (SC11, SC14, SC17, SC18)

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (SC11, SC14, SC15, SC16, SC17, SC18, SC19)

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SC14, SC16)

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (SC16)

Ministerio de Relaciones Exteriores (SC17)

Ministerio de Finanzas Públicas (SC19)

Ministerio de Economía (SC19)

Ministerio de Energía y Minas (SC19)

Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (SC19)

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
SC 11: Cumplimiento pleno del nuevo Código y el Manual de				✓	✓						✓		✓			

<i>transparencia del FMI</i>																			
SC 14: Reformar el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-				✓	✓	✓					✓					✓			
SC 15: Reformar el Portal de Gobiernos Locales, 'Portal GL'				✓	✓	✓			✓								✓		
SC 16: Integración y vinculación de los sistemas de administración financiera		✓				✓					✓				Indeterminado				
SC 17: Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la OCDE.				✓	✓	✓							✓				✓		
SC 18: Metas de recaudación tributaria				✓	✓						✓								✓
SC 19: Hacer transparentes las exenciones y exoneraciones de impuestos				✓	✓				✓				✓					✓	

Nota editorial: El compromiso SC19 es un compromiso estelar. Según criterios anteriores al 2015, el compromiso SC15 habría recibido la categoría de estelar, pues es medible, claramente relevante con respecto a los valores de la AGA, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue sustantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar la ambición de los compromisos estelares, al inicio del 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyó los compromisos de impacto potencial moderado y consideró como candidatos a esta calificación solo aquellos compromisos transformadores.

¿Qué pasó?

El **compromiso SC11** busca que Guatemala mejore la transparencia fiscal mediante la implementación de los estándares establecidos por el Código⁴⁵ y el *Manual⁴⁶ de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI)*. Para lograr el compromiso, propone diseñar, socializar y validar con entidades públicas un plan de acción, su implementación, y por último solicitar al FMI la evaluación de la transparencia fiscal para certificar el cumplimiento de los estándares. La página web de gobierno abierto⁴⁷, en donde se encuentra la información sobre avances del compromiso, informa que ya se elaboró un plan de trabajo. Sin embargo, no es posible publicarlo en la página del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y de la COPRET debido a la falta de aprobación de las autoridades. El informe de autoevaluación sostiene que ya se implementan algunas de las disposiciones del código y el manual, como son la implementación gradual de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), el Informe de Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA), la actualización de Clasificadores Presupuestarios, el Mapeo para Análisis de Gestión de Riesgo Fiscal, y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, entre otras.⁴⁸ Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), la autoevaluación no permite identificar

específicamente si estas acciones están incluidas en el plan de trabajo ni cuáles se encuentran pendientes de ser implementados de acuerdo con el plan de trabajo.

Para el cumplimiento de este compromiso, el 15 de julio del 2015 el MINFIN emitió un acuerdo ministerial que manda a la aprobación del plan de trabajo, la coordinación, implementación, aplicación y socialización del referido plan entre las entidades públicas responsables, y la gestión de solicitud de evaluación al FMI.⁴⁹ No obstante, ni en la página del MINFIN ni de la COPRET se encuentra disponible el plan de trabajo aprobado en julio del 2015 o evidencias de su socialización o implementación. Todo lo mencionado hace que sea difícil para el investigador del MRI identificar y auditar socialmente el cumplimiento de las actividades descritas en el compromiso más allá de un nivel limitado.

Posterior al periodo de evaluación de este informe, se han realizado actividades para el cumplimiento de el compromiso que serán evaluadas en el informe de fin de término.

El **compromiso SC14** tiene como objetivo reformar y actualizar el sistema de contabilidad financiera que utilizan las instituciones públicas (SICOIN), componente del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Este compromiso requiere que se cree una mesa técnica para analizar la implementación de las reformas, cumplir con un mínimo de cuatro reformas,⁵⁰ y aprobar, implementar y evaluar un plan de trabajo para las modificaciones al SICOIN. El MINFIN informó de que desde junio del 2011 existe el Comité Técnico del SIAF,⁵¹ que es donde se analizan las reformas al SICOIN. El investigador del MRI no tuvo acceso a actas de reuniones, agendas, informes de resultados para verificar los temas discutidos. Respecto al plan de trabajo, el MINFIN cuenta con una hoja de Excel que identifica la actividad, el responsable, la fecha de inicio y la fecha de finalización con los cambios que considera que deben hacerse al SICOIN.⁵² En el sitio web de seguimiento al plan de acción, el Gobierno también aduce cumplimiento del 100 % a la implementación y evaluación del plan de trabajo. Sin embargo, el vínculo proporcionado dirige a la misma hoja de Excel del plan de trabajo. Finalmente, con relación a las reformas comprometidas, según los avances reportados por el Gobierno⁵³ se está trabajando el registro contable actualizado de las cuentas del sector público no financiero. Reportan también que se ha actualizado el clasificador de cuentas de ingresos tributarios. El medio de verificación, sin embargo, es un documento publicado en 2013⁵⁴, antes de la vigencia del plan de acción AGA. Sobre el acceso público al registro contable de la inversión real directa se presenta como un informe de Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera, si bien está publicado en la página web del MINFIN, está dentro del documento de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado en un formato escaneado.⁵⁵ De acuerdo a los comentarios del gobierno, posterior al periodo de evaluación de este informe, se han realizado actividades para el cumplimiento de el compromiso. Estas serán evaluadas en el informe de fin de término.

El **compromiso SC15** busca mejorar el contenido y la estructura presupuestaria de las bases de datos de información financiera municipal que pueden descargarse en el Portal de Gobiernos Locales (Portal GL).⁵⁶ Desde la Sociedad Civil, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) considera como positiva la creación de un comité de cambios.⁵⁷ El plan de trabajo para la reestructuración del Portal GL⁵⁸ surge del análisis efectuado por el Comité de Cambios, y la presentación de la información presupuestaria y financiera de los gobiernos locales, como el plan de acción AGA lo estipula. Según el ICEFI, para considerar que este compromiso se ha cumplido, todavía es necesario que se publiquen los informes de avances en el cumplimiento del plan de trabajo, la especificación de modificaciones al cronograma (en caso de ser necesario), y que estén funcionando las reformas al Portal GL. Al momento de esta evaluación, el nivel de implementación del compromiso es sustancial.

El **compromiso SC16** intenta establecer la unificación de cinco subsistemas financieros del Estado y el portal de transparencia fiscal. Para ello, al igual que los compromisos anteriores, se compromete a la conformación de una mesa técnica y la elaboración, aprobación e implementación de un plan de trabajo. El ICEFI informó que el MINFIN reporta que los sistemas y subsistemas mencionados ya están integrados. En sus avances mencionan la existencia del Comité Técnico del SIAF y la existencia de un plan de trabajo. Sin embargo, el investigador del MRI pudo comprobar que tanto el Comité Técnico como el Plan de Trabajo son los mismos que se presentaron como medios de verificación de avance para el compromiso SC14,⁵⁹ a pesar de que el lenguaje de los compromisos del plan de acción no establece que se trate de acciones equivalentes ni el plan de trabajo incluye acciones que indiquen la integración y vinculación de los subsistemas. El ICEFI ve con preocupación la ausencia de un detalle preciso, amplio y explicativo de las decisiones institucionales que se han tomado para alcanzar el objetivo previsto en este compromiso y considera que hubo poca disposición del MINFIN para explicar cómo se ha logrado la integración de los sistemas y subsistemas relacionados con la administración financiera, optando por incluir aseveraciones generales que no permiten a la ciudadanía comprender qué sistemas se han integrado, cómo y desde cuándo se han integrado, qué ventajas representan en materia de transparencia y rendición de cuentas, y cuáles son los desafíos en esta materia. Dado que no se ha podido comprobar si los sistemas se pudieron integrar, y que los medios de verificación no corresponden exclusivamente a este compromiso, el investigador del MRI no pudo establecer claramente el nivel de avance que se tiene. Posterior al periodo de cierre de esta evaluación, el Ministerio de Finanzas ha reportado avances sustanciales en el cumplimiento de este compromiso, sin embargo la evidencia de ello aún no es clara y al ser producida después del periodo que cubre este informe será valorada en el informe de fin de término.

El **compromiso SC17** tiene el objetivo de acompañar las reformas para regular el secreto bancario en Guatemala y las gestiones administrativas con el fin de que cobren vigencia los acuerdos sobre intercambio de información tributaria suscritos por Guatemala. Según el ICEFI, el informe de autoevaluación reitera la existencia de dos iniciativas de ley que proponen la regulación del secreto bancario para fines de control tributario. El Gobierno sustenta los avances de este compromiso en su informe de autoevaluación (pág. 95) en un comunicado publicado por el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en julio del 2015, por medio del cual solicitó al Congreso de la República la aprobación de las reformas legales.⁶⁰ Las iniciativas a las que el Gobierno acompaña su aprobación y hace referencia en sus informes de cumplimiento son la número 4326⁶¹ y 4537.⁶² En el convenio de metas de recaudación tributaria para el 2015 suscrito entre la SAT y el Organismo Ejecutivo,⁶³ se destacó la importancia de estas reformas para que la SAT pueda acceder a información bancaria sin necesidad de recurrir a procesos judiciales. La principal falencia en el cumplimiento se encuentra en las acciones para divulgar información acerca de la importancia de aprobar la legislación a la ciudadanía y actores claves, así como la promoción de espacios para la discusión y el debate sobre estos temas. Con relación a las gestiones administrativas a cargo del Ejecutivo para que cobren vigencia los convenios sobre intercambio de información tributaria suscritos por Guatemala, no se encuentran disponibles los dictámenes emitidos por la SAT y el MINFIN para que los convenios prosigan su trámite de aprobación por el Congreso de la República. Por ello, el investigador del MRI considera que el nivel de implementación de este compromiso es limitado, ya que si bien se tienen avances en el compromiso, todavía quedan aspectos cruciales en los cuales no se ha logrado el nivel de avance esperado. Posterior al periodo de evaluación de este informe se presentó información nueva que será tomada en cuenta para el informe de fin de término.

El **compromiso SC18** tiene como objetivo garantizar la publicidad de las metas de recaudación tributaria, el plan anual, el control y la fiscalización que aprueba el Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), así como sus actualizaciones⁶⁴. El ICEFI

resalta que desde febrero del 2015 se publica en las páginas de Internet del MINFIN y de la SAT, el “Convenio para el Cumplimiento de Metas de Recaudación Tributaria 2015”,⁶⁵ así como la programación mensual de los ingresos tributarios. Este ejercicio también debe considerarse como un proceso irreversible para institucionalizar, a partir del 2015, la publicación y divulgación de oficio de ambos documentos. Con base en lo reportado por las organizaciones de la sociedad civil y la información disponible en las páginas web de las instituciones responsables, el investigador del MRI pudo comprobar que este compromiso se logró completar, ya que tanto las metas de recaudación tributaria como el plan anual de recaudación están disponibles al público en las páginas web de la SAT y el MINFIN.

El **compromiso SC19** tiene como objetivo el diseño y la implementación de un sistema electrónico de transparencia, de acceso público, sobre las exenciones, exoneraciones y todo tratamiento tributario diferenciado. El sistema debe publicar detalles como beneficiarios, montos de impuestos no pagados, actividad económica y empleos generados (cuando proceda), entre otros. El ICEFI resalta que, de acuerdo con el cronograma y los medios de verificación disponibles, pudieron comprobar que técnicos de la SAT elaboraron el diseño y la propuesta de contenido del sistema electrónico, la cual fue posteriormente presentada a la sociedad civil para su validación; se emitieron los dictámenes jurídicos para asegurar su respaldo legal y el sistema actualmente se encuentra en fase avanzada de implementación y puesta en funcionamiento.⁶⁶ A pesar de que ya se encuentra disponible para su uso, todavía queda pendiente la divulgación sobre las características y la información disponible en el sistema electrónico a la ciudadanía. En vista de lo anterior, el investigador del MRI puede concluir que este compromiso tiene un nivel de implementación sustancial, ya que la plataforma está implementada y se han realizado las gestiones administrativas y legales correspondientes para permitir que la información esté disponible a la ciudadanía.

Relevancia

Este grupo de compromisos tienen como objetivo común mejorar las prácticas de transparencia fiscal en Guatemala, desde la observancia de estándares internacionales como el Código⁶⁷ y Manual⁶⁸ de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).⁶⁹ De acuerdo con el FMI, la transparencia fiscal posibilita el debate entre las autoridades y el público sobre la formulación y aprobación de la política fiscal, y se convierte en un elemento crítico para la gestión y rendición de cuentas.⁷⁰ Los principios de alto nivel para la participación, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria determinan estándares de transparencia fiscal en términos del acceso a la información fiscal y la gobernanza de la política fiscal.⁷¹ La relevancia con respecto a los valores AGA de estos compromisos es clara en la medida en que, tal como estén redactados, se enfoquen a revelar, publicar o divulgar información fiscal al público. También en la medida en que los debates, revisiones, reformas a las políticas fiscales estén abiertos a la opinión y al escrutinio público. En este sentido, este grupo contiene compromisos relevantes con respecto al acceso a la información (SC11, SC14, SC15, SC17, SC18 y SC19) y a la participación ciudadana (SC14, SC15, SC16, SC17). El investigador del MRI hace notar que en muchos de los casos el lenguaje general tendía a describir acciones internas que son importantes, pero no necesariamente relevantes a los valores AGA. No obstante, fue posible encontrar actividades, incluidas en los mecanismos de cumplimiento del texto de los compromisos, relacionadas con la publicación de información y la conformación de espacios de participación ciudadana, como las mesas técnicas.⁷²

La misión del FMI en Guatemala señaló como imprescindible, en mayo del 2013, mejorar la eficiencia del gasto público y reforzar el marco fiscal, haciendo énfasis en las reformas a la Ley Orgánica del Presupuesto para mejorar la transparencia y la focalización del presupuesto en áreas prioritarias.⁷³

El **compromiso SC 11** tiene un impacto potencial moderado, ya que la implementación plena del nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del FMI implicará reformas sustanciales a la política fiscal del país y someterse a la Evaluación de la Transparencia Fiscal podría generar un sentido de obligación más grande para el Estado de Guatemala. Entre las reformas que podría traer consigo la implementación de los nuevos estándares de transparencia fiscal del FMI están la eliminación del secreto bancario y el fortalecimiento de la autonomía y los controles de la Superintendencia de Administración Tributaria. Según un representante de la sociedad civil entrevistado, si esta iniciativa se cumpliera, supondría un cambio importante en la administración pública y financiera.⁷⁴

Compromiso SC14. Este compromiso es una propuesta de solución a la disgregación de sistemas de contabilidad utilizados por el Estado. Unificar estos sistemas ahorraría tiempo, dinero y recursos humanos. Los cambios en el sistema de contabilidad integrado son útiles y representan un primer paso positivo para la actualización, integración y publicación de la contabilidad estatal.

Compromiso SC15. La reestructuración del portal de gobiernos locales puede ser un paso significativo para conocer de cerca el manejo de las cuentas municipales de 340 municipios. La apertura financiera con participación ciudadana que audite los gastos de las municipalidades puede evitar focos de corrupción y mejorar el gasto comunitario. Los cuestionamientos sobre el enriquecimiento ilícito⁷⁵ y las investigaciones por casos de corrupción en algunas municipalidades⁷⁶ hacen que este compromiso pueda convertirse potencialmente en una herramienta utilizada por los pobladores de las comunidades para conocer de qué forma se utilizan los recursos. El aspecto transformador es el cambio de paradigma, ya que se proporciona a los pobladores información actualizada de su municipio. Para José Antonio Menéndez, encargado del compromiso por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, aunque el compromiso es importante a raíz de la opacidad en el manejo de cuentas de los gobiernos locales, lo difícil será lograr que actualicen su información financiera. Si se supera este obstáculo, se pueden tener resultados. El ICEFI resaltó que un aspecto negativo es que no se ha permitido la participación de la sociedad civil para proponer cambios al Portal GL ni se contemplan mecanismos que permitan realizar sugerencias en el futuro. Si bien el compromiso es significativo, la herramienta en sí o la información publicada en ella no generará un cambio transformador sin que se implementen mecanismos para que la población pueda hacer uso de ellos para el control social.

Compromiso SC16. La interrelación de los subsistemas de administración financiera que utiliza el Estado y su conexión permitirá centralizar la información. Partiendo del lenguaje del compromiso es difícil determinar con precisión la vinculación con el portal de transparencia fiscal para establecer el potencial que tendrá sobre el acceso a la información que produzca este proceso. Sin embargo, su intención parece apuntar a la vinculación de estos subsistemas internos con el portal para poner la información a disposición del público. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, el problema de este compromiso es que es eminentemente técnico y centralizado en la Administración, que no mantiene un componente ciudadano, y resalta que la población no suele conocer estos sistemas financieros o interactuar con ellos, salvo los periodistas e investigadores. Por ello, el impacto potencial de este compromiso se califica como menor.

El **compromiso SC17** tiene un impacto potencial transformador, pues se trata de una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante. La regulación del secreto bancario supone un cambio de paradigma para el combate de la corrupción, el lavado de dinero y, sobre todo, de la evasión fiscal. Su apertura debidamente normada puede generar un cambio drástico en el sistema bancario, haciendo de este uno más transparente y fiscalizable por parte de las autoridades reguladoras y de investigación. En palabras de Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, “este compromiso representa la gran apertura necesaria del sistema bancario; sin este, la banca será siempre gris y poco transparente”. La actual legislación resulta inefectiva como medio para la

fiscalización y el control tributario, por ello se vuelve aún más importante impulsar iniciativas de reforma en aras de adoptar este estándar.⁷⁷ Adicionalmente, según está planteado en sus mecanismos de cumplimiento, es relevante para el valor de acceso a la información y participación ciudadana, pues busca que se abran debates públicos con la ciudadanía sobre estas regulaciones.

Compromiso SC 18. La publicación de las metas de recaudación tributaria es una obligación inherente de la Superintendencia de Administración Tributaria, contemplada en su ley orgánica. También es parte de los estándares internacionales de transparencia fiscal. Antes de la implementación de este compromiso, el público ya tenía acceso a esta información. Si bien no representa un cambio sustancial en la práctica de gobierno actual, mantener la información actualizada y a disposición del público en el marco de una iniciativa de gobierno abierto es positivo para el desempeño del país en materia de transparencia fiscal. Por lo tanto, su impacto potencial es menor.

Compromiso SC19. Esclarecer y divulgar de forma estandarizada quiénes, cuánto y qué beneficios generan las exenciones de impuestos; permite que esta información sea auditada, cotejada, estudiada y debatida. Para la política fiscal y económica del país es importante contar con datos y estadísticas reales sobre el impacto de los incentivos fiscales y analizar el costo beneficio del sacrificio fiscal. La implementación de este compromiso podría ayudar potencialmente a establecer una estructura de transparencia que promueva el conocimiento, resultados de una política fiscal gubernamental e influir en sus reformas con una ciudadanía o sociedad civil previamente informada. Para Rafael Poeitevin, director de Guatecívica, conocer las entidades que reciben exenciones tributarias hace que se fiscalice su trabajo y delimite injusticias en la extensión de estos beneficios. Al momento en que se diseñó este plan de acción en el 2014, el gasto tributario, es decir, el monto otorgado en beneficios fiscales era equivalente al 2,5 % del PIB. El potencial de este compromiso para revelar al público quiénes son los actores económicos que se benefician de estos incentivos así como su impacto en la economía del país es transformador.

Particularmente, los compromisos SC17 y SC19 son de mucha importancia para el ambiente fiscal en Guatemala. En un diagnóstico elaborado por el ICEFI a inicios del año 2015, señalan que del potencial recaudador en concepto del IVA (Impuesto de Valor Agregado) solo se recauda el 50 %. El restante 50 % se pierde en parte por exenciones y tratamientos diferenciados y, por otro lado, por evasión.⁷⁸

Recomendaciones

Si los compromisos se mantuvieran en un futuro plan de acción, el investigador del MRI sugiere consolidar las iniciativas en una o dos acciones específicas. Adicionalmente, será fundamental considerar la relevancia con respecto a los valores AGA y priorizar el enfoque hacia los estándares de transparencia fiscal. Algunos ejemplos de ello pueden ser:

- Verificar que la información tributaria disponible en las páginas web reúna los criterios del Pilar I del Código de Transparencia Fiscal del FMI (cobertura, frecuencia y puntualidad, calidad e integridad) y que se publique en formatos abiertos.
- Reactivar las mesas técnicas con una participación de la ciudadanía. Brindar a los ciudadanos un resumen accesible de las repercusiones de las políticas presupuestarias y una oportunidad para participar en las deliberaciones sobre el presupuesto (Pilar II del Código de Transparencia Fiscal FMI).
- Habilitar en los portales web funciones de interacción con el público. Facilitar espacios de divulgación y socialización con la ciudadanía para que conozcan la existencia de los portales web con esta información, su utilidad y las herramientas o medios para interactuar con ellas.

⁴⁴ Los compromisos propuestos por el Gobierno están precedidos de la letra “G”, y aquellos propuestos por la sociedad civil están precedidos por las letras “SC”.

⁴⁵ <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf>

⁴⁶ <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

⁴⁷ *Link* a la página de Gobierno Abierto: <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-11>

⁴⁸ Informe de Autoevaluación Guatemala, pág. 83
<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/assessment>

⁴⁹ Según el acuerdo Ministerial número 169-2015, disponible en:
http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/acuerdomin169_150715.pdf

⁵⁰ Plan de Acción 2014-2016 Guatemala, pág. 30 <http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

⁵¹ Creado a través del Acuerdo Ministerial 68-2011
<http://www.minfin.gob.gt/archivos/leyes/tesoreria/Acuerdos%20Ministeriales/ACUERDO%20MINISTERIAL%2068-2011.pdf>

⁵² *Link* web: http://www.minfin.gob.gt/archivos/gobierno_abierto/14_16_plan_trabajo.pdf.

⁵³ <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-14>

⁵⁴

http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/clasificaciones_presup_sector_publico.pdf

⁵⁵ *Link* web: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/presua2015/inicio.htm>

⁵⁶ <http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

⁵⁷ Memorándum de creación del comité disponible en:
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/comite_cambios_DAAFIM.pdf

⁵⁸ *Link* de la página web
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/plan_de_trabajo_mejoras_al_portal_GL.pdf

⁵⁹ <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-16>

⁶⁰ <http://www.publineas.gt/nacionales/directorio-de-la-sat-pide-aprobar-cambios-en-codigo-tributario-y-ley-de-bancos/TetogA---v7hm4oSUDY/>

⁶¹ http://www.minfin.gob.gt/archivos/gobierno_abierto/17_4326.pdf

⁶² http://www.minfin.gob.gt/archivos/gobierno_abierto/17_4537.pdf

⁶³ *Link* al convenio: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/convenio2015.pdf>

⁶⁴ Según lo establecido en la literal i) del artículo 7 de la Ley Orgánica de la SAT, Decreto 1-98 del Congreso de la República (reformado por el artículo 72 del Decreto 13-2013 del Congreso de la República)

⁶⁵ Convenio suscrito entre el Presidente de la República y el Superintendente de Administración Tributaria el 11 de febrero del 2015. Fuente: <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/convenio2015.pdf>

⁶⁶ 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>.

⁶⁷ Vínculo web al Código de Transparencia Fiscal FMI: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

⁶⁸ Vínculo web al Manual y Guía de Transparencia Fiscal FMI: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

⁶⁹ <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/la-ocde-emite-un-nuevo-estandar-global-unico-sobre-el-intercambio-automatico-de-informacion.htm>

⁷⁰ Ficha técnica FMI <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/fiscals.htm>

⁷¹ *Link* web a los principios de alto nivel para la participación, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150704201.pdf>

⁷² *Link* web a descripción de mesas técnicas <http://www.transparencia.gob.gt/mesas-tecnicas#que-son-las-mesas-tecnicas>

⁷³ Declaración oficial de la Misión sobre el Artículo IV <http://www.imf.org/external/spanish/np/ms/2013/052013as.htm>

⁷⁴ Entrevista con Rafael Poitevin, Director de Guatecivica

⁷⁵ *Link* a nota de prensa: <http://cerigua.org/article/54-municipalidades-senaladas-de-cometer-ilicitos/>

⁷⁶ *Link* a nota de prensa <http://agn.com.gt/seguridad-y-justicia/guatemala-creara-nuevas-fiscalias-para-el-combate-de-la-corrupcion-en-las-municipalidades/>

⁷⁷ La Situación de la Transparencia Fiscal en Centroamérica y República Dominicana, sección 4.1.6 Evasión Tributaria y Secreto Bancario, ICEFI <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/07/boletin-17-web.pdf>

⁷⁸ <http://icefi.org/wp-content/uploads/2015/05/Diagn%C3%B3stico-y-propuesta-de-hoja-de-ruta-para-el-rescate-y-reconstrucci%C3%B3n-de-la-SAT.pdf>

Grupo 4: Adquisiciones públicas y compras del Estado (SC20, SC21, SC22, SC23)⁷⁹

Texto del compromiso

SC 20: Estandarizar las bases para eventos de adquisiciones del Estado.

Elaborar documentos estandarizados (acuerdos, manuales o lineamientos) que establezcan formatos homogéneos, de forma que Todas las Unidades ejecutoras sigan los mismos criterios generales para sus adquisiciones.

SC 21: Regular y transparentar las compras directas y los casos de excepción para las adquisiciones del Estado.

Las normas a emitir, deberán incluir pero no limitarse a, el uso obligatorio de la oferta electrónica, para lo cual todas las entidades estarán obligadas a usar el módulo que para el efecto ya está funcionando en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones de Guatemala (Guatecompras).

SC 22: Fortalecimiento en la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto.

Crear dentro de la estructura orgánica del Instituto Nacional de Estadística, la unidad específica responsable de la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto.

SC 23: Fortalecimiento de las unidades o dependencias responsables de realizar la planificación de adquisiciones públicas.

Fortalecimiento de las unidades o dependencias responsables de realizar la planificación de adquisiciones públicas.

Institución responsable:

Ministerio de Finanzas Públicas (SC20, SC21)

Instituto Nacional de Estadística (SC22)

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (SC23)

Instituciones de apoyo:

Ministerio de Economía (SC20, SC22)

Ministerio de Energía y Minas (SC20)

Contraloría General de Cuentas de la Nación (SC20, SC21)

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (SC21, SC22)

Ministerio de Finanzas Públicas (SC22)

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SC23)

Instituto Nacional de Administración Pública (SC23)

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
SC 20: Estandarizar adquisiciones del Estado			✓		Sin relevancia clara					✓				✓		
SC 21: Compras directas y casos de excepción			✓		✓			✓		✓				✓		
SC 22: Precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto			✓		Sin relevancia clara					✓					✓	
SC 23: Fortalecimiento de la planificación de adquisiciones públicas			✓		Sin relevancia clara					✓					✓	

¿Qué pasó?

El **compromiso SC20** tiene como objetivo elaborar documentos estandarizados (acuerdos, manuales o lineamientos) que establezcan formatos homogéneos, de forma que todas las unidades ejecutoras sigan los mismos criterios generales para sus adquisiciones. De acuerdo con el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), se ha elaborado un plan de trabajo pendiente de aprobación por las autoridades del MINFIN, por lo que aún no ha podido publicarse. También han manifestado que están trabajando en la estandarización de los documentos que conllevan los procesos de adquisición y contratación del Estado, cuya validación se tiene prevista durante el primer semestre del 2015.⁸⁰ En opinión del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), será necesario replantear los mecanismos de cumplimiento de este compromiso, si se llegaran a aprobar las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado que presentaron los diputados de la oposición.⁸¹ Las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado se aprobaron mediante el Decreto Legislativo 9-2015 el 16 de noviembre del 2015.⁸² El investigador del MRI no pudo verificar la existencia del borrador del plan de trabajo ni ha podido comprobar el avance en la estandarización de los procesos de adquisición. Dado que la aprobación y la divulgación de los documentos estandarizados depende de la realización del plan de trabajo y la elaboración y validación de los documentos estandarizados, el avance de este compromiso se ha evaluado como limitado.

El **compromiso SC21** tiene como objetivo emitir normas para regular y hacer transparentes las compras directas y los casos de excepción para adquisiciones del Estado. El compromiso detalla que en las normas debe incluirse el uso obligatorio de la oferta electrónica, sin limitarse a él, utilizando el módulo del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones de Guatemala (Guatecompras), el cual ya está en funcionamiento. De acuerdo con el Gobierno, se elaboró un proyecto de reformas a la

Resolución N.º 11-2010, publicada el 22 de abril del 2010, que contiene las normas para el uso del sistema Guatecompras⁸³ y este se encuentra en proceso de validación.⁸⁴ En su informe de autoevaluación, el Gobierno hace referencia a una comunicación dirigida a la Dirección de Normativa y Contrataciones del Estado con fecha 12 de febrero del 2015, en la que remiten un documento con sugerencias de cambios de forma al artículo 11bis de la Resolución 1-2014 sobre tipos de información para publicarse en contratos de obra pública.⁸⁵ La Resolución 1-2014 es una reforma aprobada el 18 de agosto del 2014 al mismo artículo al que se refieren las modificaciones sugeridas por el Gobierno en su informe de autoevaluación.⁸⁶ Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), “La COPRET y el MINFIN indican en sus páginas de Internet que se ha elaborado un proyecto de reformas a la resolución y que se encuentra en proceso de validación, pero no está disponible para su consulta ni constan medios de verificación”. Al momento de cierre del periodo de reporte que cubre este informe, el avance de este compromiso se califica como limitado. Es importante destacar que la reforma a la Ley de Contrataciones del Estado aprobada en noviembre del 2015 (después del periodo de reporte) reformó los artículos 43, 44 y 45 para incluir regulaciones específicas a las compras directas, los casos de excepción y la obligatoriedad de publicar en Guatecompras toda la información requerida para procesos de contrataciones a pesar de su modalidad especial y excepcional.⁸⁷

El **compromiso SC22** tiene como objetivo crear una unidad específica, dentro de la estructura orgánica del Instituto Nacional de Estadísticas, responsable de la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto. Una de las limitaciones iniciales para el cumplimiento de este compromiso fue que el encargado del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) desconocía su responsabilidad en el compromiso. Sin embargo, al ser informado por la COPRET, el subgerente del INE elaboró una propuesta de creación de la unidad que luego presentó en las mesas técnicas de gobierno abierto.⁸⁸ La nueva unidad se aprobó por la junta directiva del INE, después del cierre del periodo de evaluación MRI, el 9 de agosto del 2015, y entrará en funcionamiento en el 2016, cuando se hayan sistematizado las prioridades de compras con todas las instituciones estatales para poder realizar la estandarización de precios en los contratos abiertos.⁸⁹ Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), “De acuerdo con el cronograma, queda pendiente para un futuro cercano el cumplimiento de la meta intermedia que se refiere al inicio de funciones de la unidad (nombramientos de autoridad y equipo técnico, previsión presupuestaria, etc.). También 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”. Si bien este compromiso tuvo un retraso al inicio de las actividades, se puede evidenciar que el nivel de implementación del compromiso es sustancial.

El **compromiso SC23** tiene como objetivo el fortalecimiento de las unidades o dependencias responsables de realizar planificación de adquisiciones públicas. De acuerdo con los mecanismos de cumplimiento del compromiso, se fortalecerán las unidades a través de programas de capacitación y monitoreo de la aplicación de la Ley de Contrataciones. El 3 de febrero del 2015, la COPRET giró una comunicación a los diferentes ministerios solicitando la participación de al menos un funcionario en las capacitaciones de la Escuela de Transparencia.⁹⁰ Los módulos de capacitación se programaron a partir del 9 de febrero hasta el 30 de julio del 2015. Los temas de capacitación fueron la Ley de Acceso a la información Pública, la Ley de Contrataciones del Estado, la Ley contra la Corrupción y la Ley de Ética y Transparencia.⁹¹ A la fecha, según reporte de la COPRET, específicamente sobre la Ley de Contrataciones del Estado, se han capacitado 163 funcionarios de 36 entidades públicas diferentes.⁹² En relación con el monitoreo de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, el informe de autoevaluación cita un informe sobre calidad del gasto por ministerio según la modalidad de compra.⁹³ El informe presenta resultados que permiten comparar (1) el presupuesto aprobado para adquisición de bienes y servicios por institución pública; (2) el

número de compras realizadas por tipo de modalidad de compra; (3) el gasto en millones de quetzales, y (4) el porcentaje que esta compra representa con respecto al presupuesto aprobado para adquisiciones de bienes y servicios. Esta información permite monitorear el presupuesto que se adjudica utilizando las diferentes modalidades de compra. Sin embargo, no facilita información que permita medir en qué medida se aplican los procedimientos específicos para cada modalidad de compra de acuerdo a la Ley de Contrataciones del Estado. El investigador del MRI considera que el avance de este compromiso a la fecha de cierre del periodo de reporte es sustancial.

Relevancia

El **compromiso SC20** es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante. Para José Antonio Menéndez Letona, asesor técnico de la Dirección de Evaluación Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas, este compromiso es importante porque permite centrar criterios y estandarizar los documentos con base en un plan ya elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas. Si bien el compromiso tiene el objetivo de reducir la corrupción en las adquisiciones estatales, tal y como está redactado no establece claramente mecanismos más allá de actividades internas para definir los documentos estandarizados y divulgarlos a las unidades ejecutoras. No incluye, por ejemplo, acciones que verifiquen la utilización de estos documentos por parte de las unidades y tampoco hace referencia a su obligatoriedad. Adicionalmente, el investigador no pudo determinar a partir del lenguaje del compromiso una relevancia clara con respecto a los valores AGA, nuevamente por su característica interna enfocada más al procedimiento para elaborar los documentos que a la utilidad de estos.

Compromiso SC21. Si bien la elaboración de regulaciones y normativa responde a un proceso interno, la consideración obligatoria en ellas sobre el uso de la oferta electrónica en el portal de Guatecompras, que permite poner a disposición pública información sobre los procesos de compras y contrataciones del Estado, le da a este compromiso una relevancia con respecto a los valores de acceso a la información y tecnología para la transparencia y rendición de cuentas. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, las compras directas son un mecanismo de la ley de contrataciones del Estado que, si se emplean de forma errónea, puede llevar a que se cometan actos de corrupción. Este compromiso plantea mecanismos de control para reducir las oportunidades de actos de corrupción y, por ello, es un compromiso importante. Si bien el compromiso no logrará eliminar totalmente la corrupción, reducirla en las adquisiciones del sector público es una meta de gran importancia, y lograr mayor transparencia para combatir las compras directas y los casos de excepción podría contribuir a la reducción en los casos irregulares. Sin embargo, la regulación es solo un primer paso hacia esta meta y, por tanto, el impacto potencial de este compromiso se califica como menor.

Compromiso SC22. Para el subgerente del Instituto Nacional de Estadística, la implementación del sistema de precios de referencia, que será para uso de las unidades ejecutoras, evitará la discrecionalidad de precios y el manejo de los contratos abiertos en el Estado, y evitará actos de corrupción en ellos. Por otro lado, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) considera que la regulación de contratos abiertos es el desafío más importante de este compromiso y es un tema que fue ampliamente discutido durante la elaboración de las propuestas para reformar la Ley de Contrataciones del Estado. No obstante, ante esta ambición, el lenguaje del compromiso se queda corto, pues se refiere únicamente al proceso de creación de la unidad que regulará los precios de referencia. Si bien esto representa un paso positivo, su impacto potencial es menor. En el marco de las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y la regulación de los contratos abiertos, los precios de referencia son un aspecto complementario, pero sin capacidad de transformar la práctica gubernamental ya existente, a través de la cual ya se exige la publicación de los precios de referencia. Para poner en perspectiva la dimensión del problema de política pública al que responde este compromiso, podemos citar una tesis sobre el marco jurídico de la modalidad

del contrato abierto de la Universidad San Carlos, en la que identifican la debilidad de los precios de referencia como la inexistencia de estos en el INE y, por ende, la delegación de esta tarea en las entidades que formula el requerimiento que no tienen la capacidad técnica para realizar los estudios de mercado que esto requiere.⁹⁴ Adicionalmente, como está escrito, este compromiso no muestra una relevancia clara con respecto a los valores AGA.

Compromiso SC23. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, las capacitaciones son importantes dentro del Organismo Ejecutivo y más en temas de adquisiciones del Estado, compras o la ley de contrataciones, aunque también son un medio frecuente para evitar conocer una problemática a fondo. Realizar capacitaciones dirigidas a funcionarios públicos puede convertirse en una actividad que se completa de manera automática y mecánica, sin que garantice necesariamente que las personas capacitadas verdaderamente hayan comprendido lo impartido ni que esto genere un cambio en el comportamiento de las personas y, por lo tanto, se reduzca la corrupción en contratos de adquisiciones. Adicionalmente, el representante de Guatecivica destaca que si las capacitaciones no están dirigidas a tomadores de decisión no tendrán un impacto verdadero. El compromiso se enfoca principalmente al proceso de capacitación y hace una referencia al monitoreo en la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado en las instituciones que fueron capacitadas. Esta referencia no es muy específica en cuanto a los mecanismos de monitoreo ni a los indicadores a medir o las acciones de seguimiento a los hallazgos del monitoreo. Por ello, el investigador del MRI considera que el impacto potencial de este compromiso es menor. Al igual que el compromiso anterior, el lenguaje del compromiso no permite hacer una vinculación de relevancia con respecto a los valores AGA.

Recomendaciones

Si los compromisos mencionados anteriormente se mantuvieran en un futuro plan de acción, se recomienda considerar lo siguiente:

- Proponer el seguimiento del cumplimiento del compromiso mediante una mesa técnica adscrita al ministerio de Finanzas Públicas con participación de organizaciones de la sociedad civil. Esta mesa podrá influir sobre mecanismos de verificación y realizar el acompañamiento en la actualización de las normas relacionadas con Guatecompras.
- Publicar, usando datos abiertos, la información sobre los procesos de compras a través de modalidad de contrato abierto para permitir auditoría social en ellos.
- Establecer, dentro del programa, capacitaciones continuas y de actualización sobre las reformas implementadas en la ley de compras y contrataciones en los demás organismos del Estado e instituciones autónomas.

⁷⁹ Los compromisos propuestos por el Gobierno están precedidos de la letra “G”, y aquellos propuestos por la sociedad civil están precedidos por las letras “SC”.

⁸⁰ *Link* a la página web de la COPRET: <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-20>

⁸¹ La propuesta de reforma la presentó la diputada Nineth Montenegro del partido Encuentro por Guatemala y Álvaro González Ricci, de Compromiso Renovación y Orden (CREO), ambos diputados de oposición.

⁸² Enlace a nota publicada en Prensa Libre <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ley-de-contrataciones-podria-cambiar-este-martes>

⁸³ https://www.guatecompras.gt/descargas/Informacion/RESOLUCION%2011-2010_NORMAS%20DE%20USO%20DE%20GUATECOMPRAS.pdf

⁸⁴ *Link* a la página web de la COPRET <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-21>

⁸⁵ Enlace a copia de comunicación http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/Copret-_Resoluci%C3%B3n_11-2010.pdf

⁸⁶ Enlace a Resolución 1-2014 https://www.guatecompras.gt/servicios/files/Resolucion%2001-2014%20Guatecompras_1.pdf

⁸⁷ Enlace al Decreto 9-2015 Reformas a La Ley de Contrataciones del Estado
http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/decreto9_081215.pdf

⁸⁸ *Link* donde se encuentra la propuesta de creación de la unidad de precios:
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/gobierno/3/Creacion_de_la_Unidad_de_precios_de_referencia.pdf

⁸⁹ *Link* al acuerdo de la junta directiva del INE donde se aprueba la creación de la unidad:
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/Certificacion_de_Unidad_de_Precios_y_Salarios_de_Referencia.pdf

⁹⁰ Enlace a comunicación de la COPRET
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MECANISMO_1_Y_2_COMPROMISO_23.pdf

⁹¹ Enlace a programación de módulos
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MECANISMO_1_COMPROMISO_23.pdf

⁹² Enlace a reporte de capacitaciones
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MECANISMO_3_COMPROMISO_23.pdf

⁹³ Enlace a informe http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/MECANISMO_4_COMPROMISO_CORREGIDO.pdf

⁹⁴ Tesis “Estudio jurídico de la falta de aplicación del régimen de compra por contrato abierto por parte de las entidades reguladoras de acuerdo al artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado”, Mary Ann Miller Orozco, 2008, pág. 60.
http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_7707.pdf

Grupo 5: Calidad en los servicios públicos (G4, G16, G20, SC10, SC26)⁹⁵

En este grupo se encuentran los compromisos relacionados con trámites y servicios públicos, incluyendo calidad y acceso en línea como un vehículo para acercarse a los ciudadanos y asegurar una mejor entrega de servicios públicos.

Texto del compromiso

Compromisos por parte del Gobierno:

G4: Servicios al ciudadano en línea

Cumplimiento con el Decreto del Congreso de la República 114-97 (Ley del Organismo Ejecutivo).

Cumplimiento con el Decreto 57-2008 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública)

G16: Contar con un Catálogo Nacional de servicios electrónicos puestos en los portales web de los Ministerios y sus respectivas unidades ejecutoras, y consolidarlos en una sola fuente de información para una rápida y efectiva búsqueda por parte de los ciudadanos

Cumplimiento con el Decreto del Congreso de la República 114-97 (Ley del Organismo Ejecutivo).

Cumplimiento con el Decreto 57-2008 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública).

G20: Crear un portal único (UNIPORTAL) en donde se concentre por Ministerio cada servicio electrónico que presta a través de sus páginas institucionales y, con descripciones breves, sencillas y de fácil entendimiento. Este portal único no pretende sustituir las páginas institucionales, sino concentrar todos los servicios que presta el Gobierno.

Cumplimiento con el Decreto 57-2008 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública)

Compromisos por parte de la sociedad civil:

SC 10 Institucionalizar el primer nivel de atención en salud

Cumplir plenamente el segundo párrafo del artículo 33 Bis de la Ley Orgánica del Presupuesto, en cuanto a la prohibición de suscripción de convenios con organizaciones no gubernamentales. Además, cumplir con el plazo establecido en los artículos 76 y 77 del Decreto Número 13-2013 del Congreso de la República (según esta norma, el plazo vence en 2017).

SC 26: Gobierno electrónico y mejoras en la calidad de los servicios públicos

Estandarizar todos los portales de los sujetos obligados para un mejor funcionamiento de los mismos, así como para ejercer las auditorías a los mismos.

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016 aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable:

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G4, G16, G20, SC26)

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (SC10)

Instituciones de apoyo:

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (SC10)

Entidades del Organismo Ejecutivo (SC26)

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
G4: Servicios al ciudadano en línea		✓			✓			✓			✓					✓
G16: Catálogo nacional de servicios electrónicos			✓		✓			✓			✓					✓
G20: Portal único (UNIPORTAL)			✓		✓			✓			✓				✓	
SC 10 Institucionalizar el primer nivel de atención en salud			✓		Sin relevancia clara						✓				✓	
SC 26: Gobierno electrónico y mejoras en la calidad de los servicios públicos			✓		✓			✓		✓					✓	

Nota editorial: Según criterios anteriores al 2015, los compromisos G16 y G20 habrían recibido la categoría de estelar, pues son medibles, claramente relevantes con respecto a los valores de la AGA, tienen impacto potencial moderado o transformador y se implementaron sustantiva o completamente. (Nótese que en el 2015 el MRI actualizó su calificación de compromisos estelares para incluir solo compromisos que tuviesen impacto potencial transformador).

¿Qué pasó?

Los tres compromisos del Gobierno que aquí se consideran establecen la necesidad de contar con un catálogo de servicios públicos en línea. Sin embargo, cada uno difiere del otro en algunos aspectos. El compromiso G4 establece la necesidad de crear este catálogo utilizando como referente el Estudio de Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico (UNDESA) 2012.⁹⁶ El compromiso G16 enlaza este catálogo en los portales web de todos los ministerios y el compromiso G20 crea la herramienta UNIPORTAL, que agrupa al catálogo nacional de servicios normado por el manual creado como parte del compromiso G1.

Compromiso G4. De acuerdo con el estudio UNDESA, los servicios electrónicos se pueden valorar en cuatro etapas: (1) por el inicio de su presencia; (2) por su presencia interactiva; (3) por su presencia transaccional, y (4) por su presencia interconectada. Según el informe de autoevaluación, este compromiso se ha completado. El investigador del MRI pudo comprobar la existencia del catálogo en el sitio Catálogo Nacional de Servicios Públicos.⁹⁷ El catálogo contiene la información unificada y descriptiva de 40 servicios electrónicos ofrecidos por los 14 ministerios. Esta información incluye detalles sobre requisitos, formularios descargables, direcciones y números de contacto, e instrucciones para tramitar servicios. Con relación a la ubicación de los servicios que contiene el catálogo en las etapas del UNDESA, 40 servicios están en etapa de inicio de presencia, 2 servicios en etapa de presencia interactiva, 2 en presencia transaccional y 0 en presencia interconectada. Si bien el lenguaje del compromiso tal cual está descrito en el plan de acción

pareciera incompleto, contiene elementos que permiten al investigador discernir la acción comprometida (la creación del catálogo) y, por tanto, confirmar que, en efecto, está cumplido.

Si bien en la redacción original del **compromiso G16** se presentan tres mecanismos de cumplimiento, su contenido no especifica acciones, actividades o hitos medibles. Sin embargo, al menos el tercero es interpretable y accionable. Si es posible identificar el objetivo de este compromiso como sugiere su nombre, que busca enlazar los portales web de los diferentes ministerios al catálogo. El investigador del MRI realizó una búsqueda en los diferentes sitios web y verificó que, en efecto, están enlazados al catálogo. Adicionalmente, según el director de Gobierno Electrónico, Joel Peñate, la estandarización de páginas web y servicios electrónicos se establece en el “Manual de Contenidos para Páginas Web Institucionales, datos abiertos y servicios públicos” elaborado por la Dirección de Gobierno Electrónico de la COPRET como parte del compromiso G1.⁹⁸ Por lo tanto, el tercer hito que establece la creación de las normas plasmadas en el “Manual de Contenidos para Páginas Web Institucionales” se ha cumplido, por lo cual se puede considerar que este compromiso está completo.

El portal único creado en el **compromiso G20** no pretende sustituir las páginas institucionales, sino que apunta a concentrar todos los servicios que presta el Gobierno. El compromiso cuenta con cuatro mecanismos de cumplimiento. El primero de ellos establece la transición del Catálogo Nacional de Servicios (CANSE) a una plataforma web que es lo que se conoce como el UNIPORTAL, donde se podrá buscar la información del catálogo por tema directo, por institución, por categoría, por ministerio y por secretarías. A la fecha, se ha desarrollado la herramienta que permite la búsqueda de los servicios según lo indica el mecanismo de cumplimiento. El investigador del MRI realizó una prueba de búsqueda por tema “licencias ambientales” y obtuvo como resultado la identificación del servicio por etapa según el estudio UNDESA, la visualización de categorías y etiquetas generales del catálogo y la descripción del servicio con un enlace que redirige a la página de la autoridad competente.⁹⁹ La directora de iniciativas de transparencia de la COPRET, Zaira Mejía, indicó que esta plataforma no la ha lanzado el Gobierno. Adicionalmente, la página de seguimiento a los compromisos indica que se han cumplido la mitad de los mecanismos de cumplimiento de este compromiso.¹⁰⁰ De acuerdo con esta información y la verificación del portal, el investigador del MRI concluye que el grueso del compromiso ha avanzado sustancialmente y, por ende, lo califica como tal.

El **compromiso SC10** (institucionalizar el primer nivel de atención en salud) tiene como objetivo cumplir con la Ley Orgánica del Presupuesto en cuanto a la prohibición de suscripción de convenios con organizaciones no gubernamentales en materia de salud para que este servicio sea rectorado enteramente por el aparato estatal. El mecanismo cuenta con dos hitos. El primero de ellos consiste en la elaboración, aprobación y divulgación del plan de trabajo por parte del Ministerio de Salud Pública. Este plan se presentó en la mesa técnica de Gobierno Abierto el 17 de agosto del 2015. El segundo hito se refiere a la implementación del plan de trabajo. Al respecto, el Director General del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) y encargado del compromiso, Roberto Aldana García, indicó que la estrategia de salud se ha implementado en 29 áreas de salud, alcanzando a 345 de 350 distritos municipales de salud en los 340 municipios de la república. Los equipos que implementan la estrategia han cubierto todos los puestos de salud de los distritos municipales. Se ha adquirido hasta el momento el 31 % del equipo institucional planificado.¹⁰¹ Para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), se puede destacar la aprobación de la Estrategia¹⁰², y su respaldo legal a través del Acuerdo Ministerial número 105-2015,¹⁰³ emitido por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social —MSPAS— en abril del 2015, así como el plan para su implementación. Dados los avances importantes que se han logrado en este compromiso, se puede concluir que el nivel de implementación del compromiso es sustancial.

El **compromiso SC26** (Gobierno electrónico y mejoras en la calidad de los servicios públicos) tiene como objetivo estandarizar todos los portales de las entidades que están sujetas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para un mejor funcionamiento de estos. Este compromiso cuenta con dos hitos. El primero establece la creación del “Portal de Gobierno Abierto y de Transparencia y Acceso a la Información”. El Portal de Gobierno Abierto se renombró para convertirse en el Portal de Datos Abiertos, el cual existe en 11 de los 14 ministerios del Organismo Ejecutivo. El portal de información pública está implementado en 13 de los 14 ministerios. El segundo hito, la estandarización de las páginas web, se ha realizado conforme al *Manual de contenidos para páginas web institucionales, datos abiertos y servicios públicos*, que fue creado para cumplir con el compromiso G1. Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, manifestó que el nivel de cobertura que ha tenido este compromiso en los ministerios ha sido mayúsculo, pero el reto siempre será exportar la fórmula de datos abiertos a otros organismos e instituciones. Dado que casi la totalidad de las entidades del Organismo Ejecutivo han implementado los portales de información pública y de datos abiertos, el investigador del MRI concluye que el nivel de implementación del compromiso es sustancial.

Relevancia

Los compromisos **G4, G16 y G20** están vinculados entre sí y muestran una clara relevancia con respecto a los valores AGA de acceso a la información y tecnología e innovación para la transparencia. La disponibilidad y accesibilidad de información sobre servicios públicos, concentrados, en línea representa un gran paso para el país en materia de gobierno electrónico y acceso a la información. Potencialmente, estos compromisos juntos podrían abrir puertas para otro tipo de acciones orientadas a una mejor rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos, a universalizar el acceso a los servicios prestados, a reducir costos y brechas entre los ciudadanos y las instituciones públicas o a reducir las oportunidades de soborno y coima que convierten los trámites y transacciones en instituciones públicas en focos de corrupción. Por ello, juntos, estos compromisos tienen un impacto potencial moderado.

Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, resaltó la importancia de proveer de forma expedita información sobre servicios. Sin embargo, también evalúa que el compromiso se queda corto frente a la demanda de más información que incorpore a las demás instituciones para poner trámites y servicios electrónicos a disposición del ciudadano.

El **compromiso SC10** es un gran paso en términos de acceso a servicios básicos como puede ser la salud, lo cual es de gran importancia en Guatemala. Si bien se trata de una reforma que podría cambiar significativamente la práctica de la política pública de salud, su relación con los valores AGA no es clara. Si este compromiso se logra implementar completamente, el sistema de salud sería el único proveedor de servicios y atención médica sin intermediarios. El ICEFI considera que es uno de los compromisos que más desafíos representa, pues busca que a partir del 2017 el Estado asuma la prestación directa de los servicios básicos del primer nivel de atención en salud, prescindiendo de la contratación de ONG, tal y como quedó establecido en el Decreto 13-2013 del Congreso de la República.

El **compromiso SC26** permite separar la información relacionada con la transparencia y los datos abiertos, que se encuentra en los diferentes sitios web institucionales, del resto de la información y los servicios que cada entidad provee. Para Rafael Poitevin, este compromiso es de gran envergadura y responsabilidad para el Gobierno, dado que si ya es difícil mantener una página por institución, migrar la información y crear una página específica de gobierno abierto por cada institución es un reto, pero facilitaría las tareas de fiscalización y de acceso información. Si bien este compromiso apunta a facilitar el acceso a los datos, su impacto es menor debido a que su sostenibilidad es compleja y no quedan claros, del texto del compromiso, los mecanismos que

generen las capacidades en las instituciones para crear y mantener una nueva página actualizada y estandarizada. Adicionalmente, la información que contienen estas páginas no es nueva, sino que es la información que las instituciones ya publican, pero que se presenta de una manera más sencilla de acceder.

Recomendaciones

Si los compromisos mencionados anteriormente se mantuvieran en un futuro plan de acción, el investigador del MRI sugiere lo siguiente:

Compromisos G4, G16 y G20

- Consolidar las acciones en un solo compromiso.
- Implementar acciones de difusión, capacitación y sensibilización dirigidas a los ciudadanos y funcionarios para que la herramienta, los servicios y la información se utilicen, se actualicen y sean accesibles.
- Tomar en cuenta la brecha digital en el país para promover el uso y utilidad de la herramienta. Así como garantizar que la interfaz utilizada sea amigable para el ciudadano que quiera acceder a los servicios en línea.

Compromiso SC10

Se sugiere que se considere definir en mejores términos la relevancia con respecto a los valores AGA a través de acciones que:

- Difundan información y abran los datos acerca de los avances en la implementación del primer nivel de atención en salud, para promover la veeduría social a la prestación de este servicio.
- Promover e instalar puntos de captación de denuncias o quejas ciudadanas respecto a la prestación del servicio, con un mecanismo claro para responder a ellas.

Compromiso SC26

- Considerar la armonización de esta herramienta con el UNIPORTAL.
- Implementar una estrategia de sostenibilidad y estandarización de datos que promueva la realización de actividades participativas para que los ciudadanos, la sociedad civil, etc. puedan ejercer acciones de auditoría social.

⁹⁵ Los compromisos propuestos por el Gobierno están precedidos de la letra "G", y aquellos propuestos por la sociedad civil están precedidos por las letras "SC".

⁹⁶ Estudio de Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico 2012, pág. 52. Ver enlace aquí:
<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey-Spanish-2012.pdf>

⁹⁷ Ver enlace a sitio de catálogo de servicios públicos <http://www.transparencia.gob.gt/catalogo-servicios/>

⁹⁸ *Link al Manual de contenidos para páginas web institucionales*
http://www.transparencia.gob.gt/docus/adjuntos_sustantivas/egob/manual_de_normativas_para_web_institucionales_revisado_18022015.pdf

⁹⁹ Resultado de búsqueda por tema en el portal <http://www.transparencia.gob.gt/catalogo-servicios/buscar/licencias%20ambientales>

¹⁰⁰ <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-gobierno/compromiso-20-gob>

¹⁰¹ Ver páginas 80- 83 informe de autoevaluación, 2015 y <http://www.mspas.gob.gt/index.php/en/compromisos-de-gobierno-abierto.html>

¹⁰² Disponible en:

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

¹⁰³ Disponible en:

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

Grupo 6: Difusión, sensibilización y capacitación (G6, G7, G9, SC2)¹⁰⁴

En este grupo se encuentran los compromisos relacionados con la difusión, la sensibilización y la capacitación a ciudadanos y funcionarios, las cuales tienen como objetivo dar a conocer iniciativas y proyectos de gobierno abierto.

Texto de los compromisos

Compromisos por parte del Gobierno:

G6: Implementación de la Escuela de Transparencia.

Promover, desarrollar y coordinar la formación permanente de los trabajadores del Organismo Ejecutivo con el doble objetivo de transformar las organizaciones estatales para lograr mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servidores a la ciudadanía y dignificar el rol de los funcionarios como servidores públicos, promoviendo su desarrollo personal, a través del conocimiento sobre Acceso a la Información Pública, Gobierno Abierto y Leyes e Iniciativas de Transparencia.

G7: Sensibilizar a la población en materia de transparencia y combate a la corrupción, y crear espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Elevar los conocimientos de la población en materia de acceso a la información pública y denuncia de actos de corrupción surgidos en la administración pública.

G9: Divulgación de las acciones del Plan de Acción de Gobierno Abierto mediante foros, conferencias y mesas técnicas.

Promocionar las acciones que el Gobierno realiza como parte de la implementación de la Iniciativa de Transparencia de Gobierno Abierto, con todos los sectores de la sociedad.

SC2: Promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alertar

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí: <http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable:

- Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G6, G7, G9)

Instituciones de apoyo:

- Contraloría General de Cuentas (G6)
- Ministerio Público (G6)
- Organismo Judicial (G6)
- Universidades (G6)
- Ministerio de Educación (G6)
- Academia de Lenguas Mayas (G6)
- Instituto Nacional de Estudios Estratégicos y de Seguridad (G6)
- Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público (G6)
- Instituto Nacional de Administración (G6)

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
G6: Implementación de la Escuela de Transparencia				✓	Sin relevancia clara					✓					✓	
G7: Sensibilizar a la población en materia de transparencia y lucha contra la corrupción		✓				✓				✓					✓	
G9: Divulgación de las acciones del Plan de Acción de Gobierno Abierto			✓		Sin relevancia clara						✓					✓
SC2: Promover la participación y la vigilancia ciudadana informada y alertar de las irregularidades		✓				✓				✓			✓			

¿Qué pasó?

El **compromiso G6** (Implementación de la Escuela de Transparencia) tiene como objetivo promover, desarrollar y coordinar la formación permanente de los trabajadores del Organismo Ejecutivo. El compromiso establece nueve temas en los que la escuela debe realizar capacitaciones presenciales: 1) Rendición de Cuentas CoST; 2) Iniciativa de transparencia en industrias extractivas (EITI); 3) Ley de Acceso a la Información Pública; 4) Gobierno electrónico; 5) Auditoría social; 6) Ley contra la Corrupción; 7) Rondas del Mecanismo de Seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; 8) Ley de Contrataciones del Estado, y 9) Ética pública. La escuela se creó mediante acuerdo Interno 25-2014.¹⁰⁵ Inicialmente, el acuerdo establecía que la escuela únicamente prestaría servicios a quienes formaran parte de la Administración pública. Sin embargo, posteriormente se ampliaron sus funciones y se permitió la participación de la sociedad civil. La directora de la Escuela de Transparencia informó de que los participantes de la escuela fueron personas pertenecientes a diferentes instituciones del Organismo Ejecutivo así como personas de la población en general, sobre todo estudiantes y maestros. Los participantes recibieron invitaciones directas de la COPRET o bien fueron referidos por las instituciones de Gobierno. La escuela cuenta con una plataforma de enseñanza virtual.¹⁰⁶ A través de una exploración del sitio, el investigador del MRI pudo constatar que, en efecto, tal como lo señala el informe de autoevaluación y la página de seguimiento a compromisos de gobierno abierto, en el 2014 se ofrecieron virtualmente capacitaciones en los 9 temas antes mencionados.¹⁰⁷ Sin embargo, bajo la modalidad presencial, como lo indica el compromiso, solo se pudo corroborar la disponibilidad de cursos sobre la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley Contra la

Corrupción y la Ley de Contrataciones del Estado y Ética pública.¹⁰⁸ A la fecha, y según la información disponible en la página de seguimiento de los compromisos de Gobierno Abierto, se han capacitado un total de 754 personas, distribuidas en temas de la iniciativa CoST (198 personas), EITI (25), Ley de Acceso a la Información Pública (390) y Gobierno electrónico como mecanismo de combate a la corrupción (141).¹⁰⁹ Si bien la Escuela de Transparencia se encuentra en funcionamiento y existe contenido temático de cada uno de los nueve temas propuestos por el compromiso, solo se ha podido verificar que se han realizado capacitaciones presenciales en algunos temas. Por ello se concluye que este compromiso tiene un avance sustancial.

El **compromiso G7** (Sensibilizar a la población en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, y crear espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones) tiene como objetivo elevar los conocimientos de la población en materia de acceso a la información pública y denuncia de actos de corrupción surgidos en la Administración pública. Este compromiso cuenta únicamente con dos hitos, los cuales establecen metas, no actividades propias para realizar. El primero de ellos corresponde a la capacitación de “4000 beneficiarios”, por medio del programa denominado “Diálogos de participación Ciudadana”. De acuerdo con el Gobierno, a la fecha del cierre del período de evaluación de este informe se ha cubierto un 59 % de los departamentos del país con capacitaciones en los departamentos San Marcos, Alta Verapaz, Jutiapa, Chimaltenango, Izabal, El Progreso, Jalapa, Sacatepéquez, Santa Rosa, Totonicapán, Quetzaltenango, Sololá y Guatemala.¹¹⁰ El informe de autoevaluación reporta que se han alcanzado 4.095 personas en total. La página de seguimiento de los compromisos de Gobierno Abierto reporta 3.123 beneficiarios hasta febrero del 2015.¹¹¹ La COPRET, además, ha creado un instructivo para realizar los diálogos y una mesa técnica.¹¹² Respecto al segundo hito, es importante notar que existe una discrepancia entre la información que se tiene en la página web de Gobierno Abierto y el informe de autoevaluación. En el primero se muestra que durante el 2014 se han recibido 788 denuncias, de las cuales se han resuelto un 83 %, y en el 2015 se han recibido 153 hasta el mes de febrero y se ha resuelto el 11 %.¹¹³ El informe de autoevaluación reporta que el 100 % de las denuncias se han resuelto, que es posible que se deba a acciones entre marzo del 2015 y la presentación del informe de autoevaluación. Sin embargo, el investigador del MRI no tuvo más información a la vista para corroborar este último dato. El director de Guatecívica resalta que este compromiso ha sido uno de los primeros que conoció la sociedad civil en la mesa técnica. A pesar de que la COPRET sufrió un cambio de director, el trabajo continuó y sobrepasó la meta según la información presentada. Las capacitaciones contaron con el apoyo de Congreso Transparente, una de las organizaciones de la sociedad civil que formó parte de la mesa técnica multisectorial de gobierno abierto. Esta organización expuso el tema de transparencia legislativa en las capacitaciones realizadas. Por todo lo anterior se considera que este compromiso tiene un avance sustancial y está muy cerca de ser completado con la continuidad de capacitaciones *presenciales* en los 5 temas restantes, sobre los cuales ya se ofrecen cursos virtuales.

El **compromiso G9** (Divulgación de las acciones del Plan de Acción de Gobierno Abierto mediante foros, conferencias y mesas técnicas) tiene como objetivo principal promocionar las acciones que el Gobierno realiza, como parte de la implementación de la AGA, en todos los sectores de la sociedad. Este compromiso cuenta con tres hitos principales: la realización de foros virtuales, las mesas técnicas de gobierno abierto y talleres de divulgación de resultados. Con base en la información provista por los encargados del compromiso y por la sociedad civil, el investigador del MRI pudo establecer que este compromiso se ha implementado completamente y se han alcanzado los tres hitos exitosamente. La directora de Iniciativas de Transparencia de la COPRET comentó que para el primer hito se implementó en mayo y junio del 2015 un curso de gobierno abierto de forma virtual por medio de la Escuela de Transparencia, en el cual participaron representantes del Estado y de la población en general.¹¹⁴ Por otro lado, las mesas técnicas se constituyeron en un importante foro de debate y consensos entre las entidades de la sociedad civil y los encargados de compromiso del plan

de acción 2014-2016. Entre el 2014 y el 2015 se realizaron un total de catorce actividades exclusivamente de gobierno abierto, convocadas por la COPRET mediante invitación a las instituciones de la sociedad civil.¹¹⁵ Los talleres de divulgación de resultados se llevaron a cabo durante el 19, 20, y 21 de enero del 2015 con apoyo de la Embajada Británica y la OECD, y trataron el tema de gobierno abierto con panelistas internacionales. Estos talleres contaron con la participación de 81 invitados.¹¹⁶ Para Rafael Potin de Guatecivica, los talleres fueron un excelente punto de encuentro de instituciones de sociedad civil, y gobierno. Aunque no figura dentro de los hitos propios del compromiso, el portal web de Gobierno Abierto incluye información sistematizada y clara relativa al manejo del gobierno abierto en Guatemala. Por otro lado, en opinión del director de Guatecivica, los foros realizados debieron haberse promocionado adecuadamente para promover una mayor asistencia de usuarios y funcionarios. También considera que las mesas técnicas fueron pocas, pero representativas en cuanto a la discusión del plan entre el Gobierno y la sociedad civil. El representante de Guatecivica resaltó un seminario que fue un excelente punto de encuentro de instituciones de la sociedad civil y panelistas internacionales para compartir apreciaciones sobre el gobierno abierto y el plan de Guatemala. El investigador del MRI, basándose en la información obtenida, puede concluir que este compromiso ha sido completado.

El **compromiso SC2** tiene como objetivo informar en los idiomas existentes sobre el Gobierno abierto. Este compromiso cuenta con tres hitos: 1) promover la participación, capacitación de los pueblos indígenas; 2) promover la participación, capacitación a más ciudadanos, y 3) promover a través de los medios de comunicación masiva la idea del gobierno abierto y fomentar la cultura de transparencia, acceso a la información y combate contra la corrupción. El compromiso no especifica qué implica la promoción de la participación o el fomento a una cultura de transparencia. El objetivo del compromiso hace énfasis en informar en los idiomas existentes, por ello el Gobierno ha traducido la Ley de Acceso a la Información Pública a todos los idiomas mayas. Adicionalmente, también crearon una versión infantil de la Ley de Acceso a la Información Pública.¹¹⁷ No obstante, aunque se hayan realizado estas traducciones, no son evidencia suficiente para los medios de cumplimiento (hitos) que se detallan en el texto del compromiso. Vinculado al compromiso G7, se utilizó este compromiso para incorporar los temas de gobierno abierto y el Gobierno reporta los mismos medios de verificación y avances con relación a los beneficiarios de las capacitaciones. Uno de sus desafíos principales ha sido acercarse a poblaciones relegadas geográficamente y por ello se realizaron eventos de capacitación en las regiones mencionadas en el compromiso G7. Para el director de Guatecivica, este compromiso demuestra una vez más el potencial de los diálogos de participación ciudadana para llevar el mensaje del gobierno abierto. El investigador del MRI tuvo la oportunidad de conversar con representantes del Observatorio Indígena, quienes señalaron que no tuvieron conocimiento previo de las traducciones, pero que sí recibieron las capacitaciones de la COPRET. Por otro lado, la Red Nacional de Organizaciones de Jóvenes Maya (RENOJ) señaló al investigador que no hay esfuerzos de divulgación de las traducciones. En vista de la evidencia disponible, el cumplimiento de este compromiso se considera limitado. Por un lado, apunta a ser la evidencia del compromiso G7, ya que el Gobierno los implementó como uno solo y los datos no especifican qué poblaciones mayas o cuántos participantes de poblaciones mayas fueron capacitados, salvo las referencias del Observatorio Indígena. Finalmente, la Ley de Acceso a la Información Pública ha sido traducida en 20 idiomas mayas, que si bien es un primer paso importante dista mucho del alcance de los hitos del compromiso.

Relevancia

Compromiso G6. Según la directora de la Escuela de Transparencia, Olimpia Queiej, esta capacitación permitirá transformar las organizaciones estatales para lograr mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servidores a la ciudadanía y dignificar el rol de los funcionarios como servidores públicos, a través del conocimiento sobre los temas impartidos. La escuela de

transparencia constituye uno de los compromisos destacados para la COPRET, porque es un compromiso que cuenta con tres acuerdos internos que le dan obligatoriedad y amplían sus funciones a diversos sectores sociales más allá de la esfera estatal. Por su lado, el director de Guatecivica considera que la escuela es importante para que los empleados públicos conozcan diferentes campos de transparencia y manejo de la ley, pero el aspecto más relevante fue la ampliación de funciones de la escuela, que permitió la participación de la población en general. También manifestó que es necesario incluir a altos funcionarios públicos en estas iniciativas, pues son los que al final toman decisiones. Considera que es un compromiso novedoso, ya que agrupa e institucionaliza las capacitaciones de transparencia de forma académica y de estudio. Sin embargo, identifica que la falta de seguimiento institucional a los empleados que participan en las capacitaciones por parte de los ministerios y secretarías es una debilidad del compromiso. El investigador del MRI sugiere que el impacto potencial de este compromiso, si se implementara completamente, es menor. El compromiso es un primer paso, y uno positivo, en el camino hacia la mejora del desempeño del servidor público y, por ende, espera que esto se traduzca en una mejora en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, impartir capacitaciones *per se* no implica que estos conocimientos sean aplicados por los funcionarios en sus actividades y el compromiso no determina mecanismos que permitan medir esa vinculación entre conocimiento, competencias y desempeño. Finalmente, si bien es una acción loable, carece de relevancia clara con respecto a los valores AGA.

Compromisos G7 y SC2. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, estos compromisos son relevantes con respecto a la participación ciudadana porque, tal como están escritos, pretendían que el ciudadano se involucrara más en la auditoría social, tanto en la fiscalización de denuncias como en las capacitaciones. Para la Directora de Fomento a la Participación de la COPRET, Marlitt Lemus, este compromiso ha sido importante porque han podido ampliar su cobertura a 13 departamentos del país, con temas como la transparencia y la lucha contra la corrupción. Representantes de sociedad civil también consideran que informar a los ciudadanos en los idiomas existentes mediante la traducción de textos de gobierno abierto es un paso positivo en la promoción de la participación. Adicionalmente, cabe resaltar que la investigación realizada por el investigador del MRI sugiere que la implementación de este compromiso no es del todo congruente con la forma en que está planteado. Por un lado, los esfuerzos de sensibilización optaron por una metodología que ubica la participación ciudadana en el espectro de “informar” de acuerdo a la medición IAP2. Por otro, la guía de los diálogos de participación ciudadana está elaborada para que los usuarios de la guía puedan identificar actos de corrupción, conocer los canales para sus denuncias y ejercer el derecho de acceso a la información. Sin embargo, de los datos o informes sobre quejas y denuncias que presentó el Gobierno no se puede determinar si estas corresponden a los departamentos o población beneficiaria del proceso de sensibilización o si las denuncias son sobre actos de corrupción que la guía contribuyó a identificar. Por lo tanto, no queda claro cómo se vincula el aspecto de denuncias a las capacitaciones y la sensibilización. Habiendo dicho esto, con la redacción actual del compromiso, resulta relevante con respecto al valor AGA de participación ciudadana, pero su impacto potencial es menor. Si bien representa un paso incremental para contribuir a mejorar la cultura de denuncia y detección de actos de corrupción, el compromiso carece de mecanismos claros de seguimiento que permitan vincular las acciones de sensibilización y capacitación a las denuncias que efectivamente se presentan, la calidad de la denuncia o el procesamiento de denuncias en instancias judiciales y fiscalizadoras, como supone el lenguaje y la intención de los compromisos.

Compromiso G9. Para la Directora de Iniciativas de Transparencia, este compromiso es relevante porque ha permitido crear e identificar acciones específicas en la mejora de la gestión pública, por medio de una política de gobierno abierto, involucrando a los ministerios de gobierno, a otras instituciones responsables y a la sociedad civil y, por ende, al ciudadano. La organización de la

sociedad civil Guatecívica coincidió con que este compromiso es importante para Guatemala porque muestra la voluntad del Gobierno de autofiscalizar su labor con respecto al gobierno abierto y hacer que esta sea un tema de Estado. En el análisis del investigador del MRI, aunque el compromiso promueva las acciones que el Gobierno realiza en el marco de AGA, no lo hace necesariamente relevante con respecto a sus valores. El lenguaje del compromiso no reúne los criterios de relevancia que establece el manual de procedimientos del MRI. No obstante, sí representa un paso significativo en el desempeño del Gobierno en la iniciativa. Considerando la débil y cuestionada apertura del Gobierno a la participación de la sociedad civil en la construcción de este plan de acción (ver sección II de este informe), la implementación de este compromiso puede ser un gran paso para mejorar el involucramiento de la sociedad civil en futuros planes y, sobre todo, para dirigir el diseño de futuros compromisos en el marco de un diálogo participativo. Por ello, el impacto potencial de este compromiso se valora como moderado.

Recomendaciones

Si los compromisos mencionados anteriormente se mantuvieran en un futuro plan de acción, el investigador del MRI sugiere al Gobierno considerar los aspectos siguientes:

Compromiso G6

- Incorporar al compromiso elementos que sean relevantes con respecto a los valores AGA. Posiblemente, en una armonización con el compromiso G7.
- En términos de los contenidos se puede plantear la ampliación de un plan de estudios de carácter obligatorio en la carrera del servicio civil y regular mecanismos institucionales para medir el desempeño de los funcionarios bajo indicadores vinculados a los contenidos y competencias que el plan de estudio promueva en los funcionarios.

Compromiso G7 y SC2

- Promover acuerdos de cooperación entre la Contraloría General de Cuentas de la Nación, el Ministerio Público y otros entes fiscalizadores para que puedan enlazarse con un sistema de quejas y denuncias sobre actos de corrupción, faltas a la ética y probidad pública.
- Facilitar mecanismos públicos para que los ciudadanos puedan dar seguimiento a sus quejas y denuncias, así como a las respuestas o resoluciones de estas.
- Los compromisos deben especificar cómo se vincula la promoción y capacitación a las denuncias y cómo se da seguimiento para verificar que el número de denuncias y la calidad de estas estén vinculadas a estos esfuerzos.

Compromiso G9

- Realizar una convocatoria abierta y en la web para promover la participación de más sectores de la sociedad civil en las mesas técnicas, esto a partir de talleres de divulgación donde se presente la sistematización de resultados obtenidos en la implementación de los compromisos del plan de acción 2012-2013 y 2014-2016.
- Establecer un mecanismo que permita registrar y rendir cuentas de cómo se incorporan en las acciones de gobierno abierto las recomendaciones o la retroalimentación de los participantes en las mesas técnicas.
- Utilizar este compromiso para orientar el desarrollo del siguiente plan de acción.

¹⁰⁴ Los compromisos propuestos por el Gobierno están precedidos de la letra “G”, y aquellos propuestos por la sociedad civil están precedidos por las letras “SC”.

¹⁰⁵ Ver acuerdo de creación de la Escuela de Transparencia en
<http://www.transparencia.gob.gt/images/compromisos/6/ACUERDO-CREACION.pdf>

¹⁰⁶ Ver enlace a Escuela Virtual de Transparencia <http://escuela.transparencia.gob.gt/>

¹⁰⁷ Ver enlace a cursos 2014, modalidad virtual de la Escuela de Transparencia
<http://escuela.transparencia.gob.gt/course/index.php?categoryid=19>

¹⁰⁸ Ver enlace a modalidad presencial de la Escuela de Transparencia
<http://escuela.transparencia.gob.gt/course/index.php?categoryid=28>

¹⁰⁹ *Link* del compromiso: <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-gobierno/compromiso-6-gob>

¹¹⁰ Ver informe de autoevaluación págs. 25 y 26.

¹¹¹ Ver página de seguimiento a compromisos de gobierno abierto
<http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-gobierno/compromiso-7-gob>

¹¹² *Link* del instructivo para la realización de los diálogos de participación ciudadana:
http://www.transparencia.gob.gt/docus/adjuntos_sustantivas/fomento/guia_para_dialogos_participativos_actualizada_dic_2014.pdf

¹¹³ *Link* sobre cuadro de denuncias recibidas:
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/cuadro_compromiso_7_incremento_de_denuncias.pdf

¹¹⁴ *Link* de los foros virtuales de gobierno abierto implementados:
<http://escuela.transparencia.gob.gt/course/index.php?categoryid=26>

¹¹⁵ *Link* de las mesas técnicas realizadas: <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/mesa-tecnica>

¹¹⁶ *Link* del seminario de gobierno abierto:
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/seminario_gobierno_abierto.pdf

¹¹⁷ Biblioteca virtual <http://www.transparencia.gob.gt/quienes-somos-2/biblioteca-virtual>

Grupo 7: Transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción (G11, G12, G14, G15, G18, G21, G22, SC3, SC7, SC24)¹¹⁸

En este grupo se encuentran los compromisos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y las iniciativas anticorrupción que pueden ayudar a que el Gobierno sea proactivamente más transparente y que los ciudadanos tengan acceso a herramientas para denunciar actos de corrupción y fiscalizar la función pública.

Texto de compromisos

Compromisos por parte del Gobierno:

G11: Alertas dentro del Organismo Ejecutivo sobre posibles actos de corrupción.

Fortalecer las instituciones del Organismo Ejecutivo para evitar la opacidad y la corrupción.

G12: Erradicación Progresiva del Secretismo en las Adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas.

Transparentar procesos de adquisiciones y contrataciones del Estado.

G14: Implementación y seguimiento de la Iniciativa CoST.

Hacer transparente la contratación de proyectos de obra pública.

G15: Implementación y seguimiento de la Iniciativa EITI.

Reforzar la gobernanza mediante la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo.

G18: Identificar focos de corrupción en los procesos administrativos y operativos de los ministerios y generar apertura de datos de esos procesos como parte de la rendición de cuentas a la que se deben las instituciones.

Cumplimiento del Decreto 57-2008 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública).

G21: Impulsar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de Recursos Naturales para asegurar que los ingresos provenientes de las industrias extractivas sean utilizados para generar bienestar social.

Impulsar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de Recursos Naturales para asegurar que los ingresos provenientes de las industrias extractivas sean utilizados para generar bienestar social.

G22: Asegurar que los recursos destinados a la atención de daños provocados por desastres naturales se utilicen con estrictos criterios de transparencia y rendición de cuentas.

Trasparentar el manejo y ejecución de los recursos utilizados antes, durante y después de los desastres naturales.

Compromisos por parte de la sociedad civil:

SC3: Aumentar la Integridad Pública.

Rendir cuentas de manera mensual a la ciudadana a través de informes o sus portales de información, especialmente en la gestión del presupuesto, compras, y contrataciones y sector justicia.

SC7: Diseñar e implementar manuales, lineamientos y disposiciones técnicas para la rendición de cuentas.

Cumplir los artículos 4, 17 Bis y 17 Ter del Decreto 101-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Presupuesto, así como otras disposiciones complementarias en materia de rendición de cuentas que se incluyan en la ley anual del presupuesto.

SC 24: Fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna

Fortalecer los programas de capacitación dirigidos a las unidades de auditoría interna para que coadyuven a una asesoría ex ante en toda la gestión pública. La COPRET buscará el apoyo de la comunidad internacional para programas de asistencia y capacitación técnica según los mejores estándares y prácticas internacionales.

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable:

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G11, G12, G18, G21, SC2, SC7, SC24)

Secretariado Técnico CoST (G14)

Comisión Nacional de Trabajo EITI-GUA (G15)

Comisión Nacional de Trabajo (G21)

Ministerio de Energía y Minas (G21)

Ministerio de Finanzas (G21)

Alcaldías municipales (G21)

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (G22)

Procuraduría de Derechos Humanos (SC3)

Instituciones de apoyo:

Agentes de Transparencia (G11)

Sociedad civil (G11)

Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (G14, G15)

Ministerio de Comunicaciones (G14)

Alcaldías municipales (G14)

Ministerio de Energía y Minas (G15)

Ministerio de Finanzas Públicas (G15, G22, SC7)

Entidades del Organismo Ejecutivo (SC2, SC3)

Contraloría General de Cuentas (SC3)

Organismo Judicial (SC3)

Instituto Nacional de Administración Pública (SC24)

Fecha de inicio: No especificada

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
G11: Alertas dentro del Organismo Ejecutivo sobre posibles actos de corrupción			✓		Sin relevancia clara					✓					✓	
G12: Erradicación progresiva del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas		✓			✓					✓					✓	
G14: Implementación y seguimiento de la Iniciativa CoST		✓			✓						✓					✓
G15: Implementación y seguimiento de la Iniciativa EITI			✓		✓				✓						✓	
G18: Identificar focos de corrupción en los procesos administrativos y operativos de los ministerios			✓		✓			✓		✓					✓	
G21: Transparencia y rendición de cuentas en la administración de recursos naturales		✓			✓					✓			✓			
G22: Transparencia y rendición de cuentas en los recursos para atención de desastres naturales			✓		✓						✓					✓
SC3: Aumentar la integridad pública		✓			✓		✓		✓				✓			
SC7: Lineamientos y disposiciones técnicas para la rendición de cuentas		✓					✓			✓						✓

por los miembros de la sociedad civil en la mesa técnica multisectorial. A pesar de ello, en la página web del ministerio se encuentra el *link* a la página de Guatecompras. Cada uno de los seis *links* listados se relaciona con una mejora en el fortalecimiento de la página web de Guatecompras.¹²¹ El compromiso no detalla claramente en qué consisten las acciones para fortalecer el sistema Guatecompras para lograr que se reduzca el secretismo en adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas. A pesar de ello, los encargados llevaron a cabo actividades para fortalecer la plataforma de compras y adquisiciones, y otras actividades que se encuentran en proceso que serán valorados en el informe de fin de término. Por lo tanto, el cumplimiento de este compromiso es sustancial.

El **compromiso G14** tiene como objetivo hacer transparente la contratación de proyectos de obra pública con la implementación de la iniciativa CoST. La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por su sigla en inglés), es una iniciativa internacional que tiene como objetivo fundamental aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la contratación, la ejecución y la liquidación de proyectos de obra pública, a través de la divulgación del estándar de datos CoST.

Guatemala, apoyada en la iniciativa CoST, estableció un requisito de divulgación obligatoria mediante el Acuerdo Gubernativo 540-2013 que establece, como requisito obligatorio, el hacer constatar en los informes de rendición de cuentas de la edificación de obras públicas el cumplimiento de todos los indicadores de divulgación de la Iniciativa CoST.¹²² Esta normativa, que entró en vigencia a partir del 3 de enero del 2014, establece un grupo multisectorial que agrupa a la sociedad civil y la COPRET. El programa CoST cuenta con 31 indicadores que miden los procesos de la construcción pre y post contrato, así como el proceso de planificación. Para implementar el compromiso es necesario lograr que esos 31 indicadores de transparencia en el área de la construcción sean reglamentados dentro del presupuesto y se haya presentado la propuesta al Organismo Legislativo. Este compromiso cuenta con un solo hito que establece que el grupo de aseguramiento debe verificar, por medio de inspecciones de campo, la aplicación o implementación de los 31 indicadores. Este compromiso cuenta con respaldo legal y administrativo gracias a la publicación de un acuerdo gubernativo y al trabajo con el Ministerio de Finanzas Públicas para viabilizar las reformas cuyo cumplimiento efectivo se verifica por medio del portal de Guatecompras y la página web de la COPRET, en la que se cuenta con acceso y seguimiento al tema CoST.¹²³ Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, la iniciativa CoST ha sido producto del esfuerzo del Gobierno y de la sociedad civil. En diciembre del 2015 se publicó el Quinto Informe de Análisis de Transparencia en Proyectos de Infraestructura Pública, resultado del trabajo del equipo de aseguramiento para monitorear los indicadores CoST.¹²⁴ Basándose en la información verificada por el investigador del MRI, se puede concluir que se ha cumplido con este compromiso.

El **compromiso G15** tiene como objetivo reforzar la gobernanza mediante la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo. Guatemala forma parte de la iniciativa EITI desde febrero del 2011. En cumplimiento con la iniciativa EITI, el Gobierno reporta los siguientes avances:

- Se aprobó el plan de adquisiciones para continuar con el estatus de país cumplidor de los requisitos que la EITI internacional requiere.
- Se aprobaron los TDR para la contratación de la empresa denominada administradora que ejecutará la conciliación de cifras y preparará el segundo informe de conciliación.
- Se han realizado capacitaciones con el apoyo de Cooperantes Internacionales a todas las partes que conforman la Comisión Nacional de Trabajo EITI-GUA, así como a organizaciones que podrían estar interesadas en unirse a la iniciativa.

- Se han organizado visitas a las áreas de extracción con el fin de que todos los sectores involucrados conozcan el mecanismo extractivo utilizado en Guatemala a efectos de que cada sector tenga herramientas para realizar discusiones en el tema.
- Reformas del Acuerdo Gubernativo 96-2012, para la ampliación de su vigencia, publicado el 17 de marzo del 2015, mediante Acuerdo Gubernativo 104-2015.
- Reuniones Ordinarias y Extraordinarias de la Comisión Nacional de Trabajo EITI-GUA.¹²⁵
- Publicación del Segundo Informe de Conciliación EITI-GUA, el cual contiene el análisis independiente de los períodos 2012 y 2013.

Debido a la renuncia de la vicepresidenta, la responsable de la EITI en el país, por su participación en actos de corrupción investigados por el Ministerio Público, algunos de grupos de la sociedad civil que integraban la comisión de trabajo fueron reticentes a reunirse para tratar temas del informe o la implementación de los estándares hasta que se nombrara un nuevo comisionado y se lograra reorganizar las mesas técnicas. Una vez que esto sucedió, se hizo posible la creación del informe que el grupo multisectorial y la secretaría aprueban. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, “El EITI merece la misma atención que la iniciativa CoST, pero el trabajo con las industrias extractivas ha sido complicado, lo que ha retrasado la aprobación del informe”. Si bien los cambios de autoridades generaron un retraso, el nivel de implementación de este compromiso es sustancial. Es importante mencionar que adicionalmente la iniciativa EITI ha tenido limitaciones por el balance y la limitada representatividad en el grupo multisectorial. El Gobierno convocó a organizaciones de la sociedad civil a través de invitaciones directas y la respuesta de las organizaciones fue limitada. Organizaciones como ICEFI y DOSES declinaron participar en este proceso.

El **compromiso G18** tiene como objetivo crear una sistematización de los procesos administrativos para conocer cuáles de ellos son más susceptibles a la corrupción, para fortalecerlos y hacerlos más eficientes, al mismo tiempo que se da cumplimiento al Decreto 57-2008 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública). Este compromiso cuenta con cinco hitos que establecen aspectos que se deben observar y analizar en los procesos para lograr contrarrestar las medidas poco transparentes. Este compromiso se apoya en el UNIPORTAL y el catálogo de servicios públicos, y tiene un avance sustancial. A la fecha, el investigador del MRI pudo verificar que hay 17 servicios, de igual número de entidades, priorizados e identificados como susceptibles focos de corrupción.¹²⁶ Entre estos servicios, el investigador del MRI probó entrar a uno de ellos, sobre distribución de fertilizantes y fortalecimiento en la cadena de abastecimiento y distribución. Al abrir el enlace del servicio, se redirecciona a una página del Ministerio de Agricultura y Ganadería donde se detallan los requisitos.

El **compromiso G21** está vinculado al compromiso G15, ya que ambos se relacionan con la transparencia y la rendición de cuentas en las industrias extractivas. Específicamente, este compromiso se refiere a la rendición de informes y publicaciones sobre el monto de recaudaciones provenientes de las industrias extractivas y sobre los proyectos en que se invierten estos recursos. En parte, esto ya se aborda en las acciones que infiere la implementación de la iniciativa EITI, pero este particular compromiso da un paso más y promete asegurar que los ingresos se utilicen para generar bienestar social. En el informe de autoevaluación, el Gobierno indica que este compromiso tiene un avance limitado. Reportan la realización de reuniones del Consejo Nacional de Trabajo y la publicación de boletines informativos sobre los avances en la implementación de la EITI.¹²⁷ Los esfuerzos por hacer transparentes los ingresos y egresos del sector extractivo han llevado a que la Secretaría Técnica de EITI, la Comisión Presidencial de Transparencia, el Ministerio de Energía y Minas, y el Ministerio de Finanzas Públicas trabajen en un sistema informático de transparencia del Sector Extractivo, denominado SISTRAEITI, que facilite el flujo de información, la rendición de cuentas y una activa participación de los ciudadanos por medio del monitoreo de lo reportado y el destino de lo distribuido.¹²⁸ Por lo tanto, el cumplimiento de este compromiso es limitado, ya que si

bien se han realizado acciones relacionadas con el compromiso, no se ha logrado cumplir con la entrega de informes que contengan el monto recaudado de las industrias extractivas y el destino que estos fondos tuvieron, tal y como establece el compromiso en el plan de acción.

El **compromiso G22** tiene como objetivo hacer transparentes el manejo y la ejecución de los recursos utilizados antes, durante y después de los desastres naturales. La COPRET asumió el liderazgo en la implementación de este compromiso, a pesar de que el compromiso nombra a la Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres (CONRED) como la encargada, ya que esta es la institución a cargo del manejo de los datos de recursos empleados en los desastres naturales (los cuales ahora son públicos). El desafío principal para implementar este compromiso consistió en hacer una transición de facultades de la COPRET que permita que la CONRED se hiciera cargo de la sistematización, el análisis y la publicación de los datos. No obstante, a la fecha este compromiso se ha cumplido. En relación con la información comprometida a publicar, el investigador del MRI pudo verificar la existencia de la información siguiente:

Sobre la publicación de gastos y recursos que se están aplicando para la prevención de los desastres naturales.

- Se habilitó la plataforma ya existente de la CONRED para publicar la información de la organización incluyendo la información de ejecución presupuestaria por programa, por grupo y subgrupo de gasto.^{129 130}
- La información publicada comprende la ejecución presupuestaria para el periodo de enero a septiembre del 2015.
- La información está publicada en un formato PDF que limita su reutilización y lectura.

Sobre informes de la cantidad y el destino de los recursos.

- En la plataforma está disponible un reporte en formato PDF con información sobre abastecimientos. Se indica el lugar al que se mandaron ayudas y la cantidad de estas.
- No queda claro a qué desastres naturales corresponden estos apoyos de abastecimiento.

Sobre publicación de estadísticas de emergencias reportadas, semestralmente.

- En la plataforma está publicada la información del primer semestre del año 2015, con el detalle del tipo de emergencia, el número de eventos y las estadísticas sobre personas, viviendas, infraestructura afectada, entre otros.

El **compromiso SC3** tiene como objetivo rendir cuentas de manera mensual a la ciudadanía a través de informes o sus portales de información, especialmente en la gestión del presupuesto, compras y contrataciones, y sector justicia. El compromiso cuenta con cuatro hitos:

1. Fortalecer la institucionalidad para mejorar la integridad pública.
2. Fortalecer las oficinas o unidades de información pública y capacitar a todos los funcionarios públicos, y en especial a los mandos altos y medios, incluyendo a los ministros.
3. Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y fomentar su uso.
4. Fomentar y crear los mecanismos de control sobre la integridad del sector justicia.

Los cuatro hitos se refieren al fortalecimiento de la integridad pública y a la capacitación de unidades de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la integridad en el sector justicia. La entidad responsable del compromiso es la COPRET, y ha implementado una escuela de transparencia en la que realizó cursos presenciales y en línea. Según el informe de autoevaluación del Gobierno, se considera que estas capacitaciones logran fortalecer los aspectos mencionados en el compromiso. Estos cursos cuentan con modalidades presenciales y en línea, y cubren aspectos teóricos, prácticos, casos de estudio y trabajos grupales.¹³¹ Sin embargo, es importante resaltar que la Escuela de Transparencia no se estableció como parte de este compromiso, sino que es el

resultado de la implementación del compromiso G6. Si bien las capacitaciones impartidas en esta escuela pueden apoyar al cumplimiento de este compromiso, el investigador del MRI no ha podido comprobar que se hayan implementado acciones correspondientes a la rendición de informes mensuales a la ciudadanía, como indica su objetivo. Por otro lado, el lenguaje del compromiso sugiere una desvinculación o falta de especificidad entre los mecanismos de cumplimiento y su objetivo. En virtud de lo anterior, se concluye que el avance de este compromiso es limitado.

El **compromiso SC7** tiene como objetivo implementar acciones concretas que permitan cumplir con las leyes y disposiciones legales relacionadas con la rendición de cuentas. Este compromiso cuenta con dos hitos. El primero de ellos es la elaboración de las propuestas de manuales, lineamientos y disposiciones técnicas que contribuyan a garantizar y monitorear el cumplimiento de los artículos 4, 17 Bis y 17 Ter de la Ley Orgánica del Presupuesto. El segundo hito es la aprobación, publicación y difusión de estos manuales, lineamientos y disposiciones técnicas. El informe de autoevaluación elaborado por el Gobierno indica que durante marzo y abril del 2014 se elaboraron guías que contienen los lineamientos para la presentación de la información, las cuales responden a lo que establece el artículo 4 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Es importante indicar que las fechas de elaboración de esta guía anteceden a la vigencia del Plan de Acción de Gobierno Abierto. El Ministerio de Finanzas Públicas también elaboró la guía que establece los lineamientos que permiten cumplir con los artículos 17 Bis y 17 Ter, la cual se desarrolló durante junio y julio del 2015 y que validaron las autoridades correspondientes antes de su divulgación. El investigador del MRI pudo comprobar la existencia de ambas guías.¹³²

El **compromiso SC24** tiene como objetivo fortalecer los programas de capacitación dirigidos a las unidades de auditoría interna para que coadyuven a una asesoría *ex ante* en toda la gestión pública. Este compromiso cuenta con cuatro hitos correspondientes al diseño, la aprobación, la implementación y el monitoreo de los programas de capacitación. La COPRET elaboró un plan para el programa de capacitación en 2015,¹³³ que las autoridades competentes sometieron a validación y aprobación.¹³⁴ Al momento de cierre del periodo de evaluación no se habían realizado capacitaciones. Sin embargo, estas se llevaron a cabo a finales del 2015.¹³⁵ Debido al estado de implementación de este compromiso al cierre del periodo de evaluación, el investigador del MRI concluye que su nivel de cumplimiento es limitado.

Relevancia

El **compromiso G11** carece de una clara relevancia con respecto a los valores AGA. Si bien es un paso positivo que permite emitir alertas sobre la base de un monitoreo interno entre las instancias gubernamentales, se trata de un proceso interno sin una cara pública que lo vincule a la rendición de cuentas públicas. El investigador del MRI encontró que, cuando los sistemas de monitoreo encuentran una irregularidad, se emite una alerta que carece de fuerza y es meramente una advertencia o recomendación para los ministerios y las secretarías. La incapacidad legal de la COPRET para emitir sanciones o deducir responsabilidad limitan el impacto potencial de este compromiso. Sin embargo, estas alertas son de suma importancia, porque pueden constituirse en denuncias de carácter civil y penal. Para la COPRET, la emisión de alertas contribuye a prevenir y corregir los procesos administrativos y financieros dentro de la gestión pública de los ministerios, secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, al realizar el monitoreo de la información del gasto público a través de los distintos sistemas administrativos-financieros que se poseen. Dichas alertas se hacen del conocimiento de las altas autoridades de cada entidad, sugiriendo las acciones que se deben implementar para su corrección. Para Rafael Poitevin, esta acción es importante, pero considera que, si no existen mecanismos de vinculación legal y sanción por parte de la COPRET, entonces es irrelevante la emisión de alertas. Este compromiso, por tanto, tiene un impacto potencial menor.

El **compromiso G12** es relevante con respecto al valor de acceso a la información, ya que propone erradicar progresivamente el secretismo en las adjudicaciones de compras y adquisiciones públicas. La COPRET resaltó la importancia del compromiso puesto que el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (Guatecompras) da acceso a información de todos los eventos publicados por las distintas entidades de manera desagregada, y así contribuye a proveer información transparente. La información se presenta en una forma lógica y comprensible para los usuarios, pero al mismo tiempo se proporcionan los datos para la realización de estadísticas para auditoría social. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, la reforma de Guatecompras es importante, pero el compromiso no establece claramente las acciones necesarias para mejorarlo. Finalmente, el investigador del MRI no encontró los elementos específicos en el lenguaje del compromiso que definan cómo el fortalecimiento de GUATECOMPRAS lograría el objetivo planteado, más aún cuando las mejoras que se identificaron en el proceso se refieren más a aspectos técnicos de la plataforma y a formatos de visualización de la información. Si bien esto representa un paso positivo, es difícil determinar un impacto mayor que este.

Compromiso G14. Con la implementación de CoST, Guatemala se convirtió en el primer país en CoST en hacer ley la divulgación obligatoria.¹³⁶ CoST también ha tenido un impacto sobre el mejoramiento de Guatecompras. Para la COPRET, este es un compromiso importante, pues se trata de una iniciativa internacional que promueve la transparencia en el sector de construcción. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, el compromiso ha ganado mayor relevancia en el contexto de las manifestaciones contra la corrupción del 2015 y considera que la iniciativa CoST se convierte en una forma de conocer la adjudicación de obras públicas y sus contrataciones para así fiscalizar la asignación de recursos públicos. El hecho de que la iniciativa ha logrado influir sobre las regulaciones de las compras públicas y el manejo del presupuesto solo supone que continuar con su implementación tiene el potencial de continuar reformando la política pública en el país. No obstante, es importante tener en cuenta que, sin tener más detalles sobre las reformas que se pretenden o mejoras concretas que se persiguen con la implementación de la iniciativa, el impacto potencial no puede ser más que moderado. Esto es, se ha demostrado que el impacto puede ser significativo, pero no cómo transformará la práctica gubernamental más allá de las reformas.

Compromiso G15. En América Latina, una de las grandes fuentes de conflictos socioambientales es la industria extractiva. Particularmente, la minería y los hidrocarburos son los que más conflictividad han causado entre los pueblos indígenas, el Estado y las empresas.¹³⁷ En Guatemala existe una población indígena estimada en más de 6 millones de habitantes, equivalente al 60 % de la población total del país.¹³⁸ La COPRET, en el informe de autoevaluación, menciona que la implementación de EITI “ayuda en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y el buen gobierno, así como promueve una mayor estabilidad económica y política.” Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, quien ha trabajado en conjunto con la COPRET en la implementación de esta iniciativa, este compromiso “es de gran valor, porque la iniciativa EITI es una herramienta de gran alcance para la fiscalización ciudadana, y que vale la pena apreciar y utilizar para auditar a las industrias extractivas”. No obstante, hay organizaciones como ICEFI que han señalado que “la aplicación en Guatemala de esta iniciativa internacional enfrenta demasiadas limitaciones, las cuales impiden que la EITI constituya una herramienta efectiva”.¹³⁹ Entre otras cosas resaltan que el espacio multisectorial “no se constituye en un espacio para tomar decisiones ni para impulsar políticas públicas”. Además, los grandes ausentes en este espacio son las organizaciones con especialidad en temas ambientales, defensoras de derechos humanos, fiscalizadoras y, sobre todo, las comunidades afectadas por la minería. Si bien la iniciativa EITI no tiene un objetivo *per se* sobre la conflictividad socioambiental, la apertura de un mecanismo de diálogo entre la sociedad civil, el Gobierno y empresas puede facilitar un ámbito de resolución de conflictos sobre la base de la apertura de información en el sector extractivo, pero las limitantes expuestas previamente sugieren que en Guatemala EITI no es el espacio que puede facilitar ese proceso. El investigador del MRI considera

que este compromiso no tiene impacto potencial, pues en las condiciones en que se encuentra la iniciativa, aunque sea un país cumplidor, solo mantiene el *statu quo*.

El **compromiso G18** es un paso incremental pero positivo en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública y en la apertura de información sobre servicios públicos susceptibles de actos de corrupción. En Guatemala se han cuestionado los programas sociales, considerados como un gran foco de corrupción y clientelismo político.¹⁴⁰ La identificación y sistematización priorizada de posibles focos de corrupción en procesos administrativos es importante, pero resultan menores frente a ámbitos de la gestión pública susceptibles de representar actos de corrupción de mayor magnitud, como la compra y distribución de medicamentos, grandes contratos y adjudicaciones en obra pública, etc. Más allá de esto, los mecanismos de cumplimiento del compromiso sugieren un enfoque tendiente a la facilitación de información bajo la presunción de que esto se traducirá en rendición de cuentas públicas y mayor transparencia.

El **compromiso G21** tiene un impacto potencial menor. El plan de acción ya establece la necesidad de mejorar la transparencia en el sector extractivo mediante la implementación de la iniciativa EITI (G15). Por lo tanto, el compromiso G21 se enmarca en la publicación de información sobre montos de recaudación que ya es parte de los estándares EITI, pero agrega un énfasis en la distribución o inversión de estos recursos por parte del Estado en una etapa posterior asegurando que estos sean invertidos para el bienestar social. El director de Guatecivica considera que este compromiso es “significativo, porque es el Estado el que asume la responsabilidad de transparentar el sector extractivo y minero, lo cual permite que se conozcan los datos y que la ciudadanía pueda fiscalizar un sector que tradicionalmente ha sido poco transparente”. Como se señaló antes, la iniciativa EITI tiene grandes retos y limitantes que afectan a su potencialidad. Aunque pueda parecer que este compromiso supone un paso más que la EITI, pues se enfoca en el beneficio social de las inversiones, la baja especificidad del lenguaje de este compromiso no permite determinar un impacto potencial más que menor. La clave de la potencialidad de este compromiso está en la especificidad de cómo aseguran que los fondos se inviertan en el bienestar social. Por ejemplo, no se puede identificar qué mecanismos se usarían o cómo lo asegurarán. ¿Qué implica bienestar social? ¿Se refiere a la reparación de daños ambientales o la protección de defensores de derechos humanos amenazados en el conflicto socioambiental? Y finalmente, ¿a quién se dirige el bienestar social? ¿A las poblaciones afectadas por la industria extractiva o a la población en general?

El **compromiso G22** tiene un impacto potencial moderado, pues es un paso significativo en la política pública, sobre todo en el acceso a la información y la transparencia presupuestaria de una entidad autónoma. Para la COPRET, el compromiso es relevante y contribuye a fortalecer los valores de la AGA, porque hace transparente el manejo de los gastos y la ejecución de los recursos utilizados antes, durante y después de los desastres naturales; brinda acceso a la información pública a través de la página web, y ayuda a la rendición de cuentas al dar evidencia de las acciones y los gastos que aseguran el destino de los recursos para la prevención, mitigación, atención y participación en la rehabilitación por daños derivados de los efectos de los desastres naturales. Si bien el impacto de iniciativas como esta solo se ve cuando ocurre un desastre natural, también debe tenerse en mente que el uso de recursos para atender daños provocados por desastres naturales suele ser difícil de fiscalizar por su carácter emergente. Los estados de emergencia han sido en el pasado justificación para autorizar la evasión de procesos de compras y adquisiciones, lo que ha podido redundar en un uso ineficiente de los recursos y, consecuentemente, afectar la atención a las víctimas. El investigador considera que el compromiso, por ende, tiene un impacto potencial moderado.

El **compromiso SC3** es relevante para avanzar en las áreas de acceso a la información y rendición de cuentas públicas al establecer en la redacción del compromiso, sobre todo en su objetivo, la

rendición de cuentas mensual de cara a la ciudadanía a través de la disponibilidad de información. Para el Gobierno, la importancia radica en que implementar este compromiso traerá una mejora en el conocimiento que los funcionarios públicos tienen acerca de las normas y leyes sobre acceso a la información pública, transparencia, información pública, rendición de cuentas e integridad. Por ello, se ha empezado por la capacitación de los funcionarios en los temas establecidos en el compromiso mediante la Escuela de Transparencia. No obstante, no queda claro para el investigador del MRI cómo se vinculan los mecanismos de cumplimiento al objetivo planteado. Sugieren, al contrario, que las actividades de este compromiso pueden referirse meramente a procesos de capacitación. La ambigüedad en el lenguaje del compromiso y la desvinculación entre objetivo y medio para lograr el objetivo no permiten determinar cómo las capacitaciones tendrán un efecto sobre la rendición de cuentas públicas. Por lo tanto, el impacto potencial de este compromiso no se pudo determinar.

El **compromiso SC7** tiene el objetivo de contar con todas las herramientas y disposiciones que permitan hacer cumplir la legislación existente para la rendición de cuentas. La inexistencia de este tipo de guías y manuales es una razón que limita el cumplimiento de las leyes existentes en la materia. Sin embargo, la mera existencia de las guías y manuales no garantiza que se vaya a mejorar la proactividad para la rendición de cuentas. La existencia de manuales y guías sí puede contribuir a reforzar la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones legales para que las instituciones rindan cuentas, por lo que es un primer paso positivo en este camino.

Las capacitaciones a unidades de auditoría interna que promueve el **compromiso SC24** son importantes para contribuir a un mejor desempeño y fiscalización interna en las instituciones públicas. No obstante, como está escrito, el compromiso no refleja elementos relevantes con respecto a los valores de la AGA, pues se concentra en actividades internas del Gobierno. En términos de su impacto potencial sobre el área de política pública, aumentando las competencias en los auditores internos para actuar de manera preventiva y monitorear el desempeño de las instituciones incluidas en el programa de capacitación, podría representar un paso incremental hacia la transparencia y la integridad de las instituciones públicas.

Recomendaciones

Si los compromisos mencionados anteriormente se mantuvieran en un futuro plan de acción, el investigador del MRI sugiere que se considere lo siguiente:

Compromiso G11

Ampliar el mandato del sistema de monitoreo y alertas, y adjudicarlo a una entidad fiscalizadora con capacidad de generar recomendaciones vinculantes para las instituciones públicas.

Compromiso G12

Proponer la creación de mecanismos para incorporar a la sociedad civil en el seguimiento, el monitoreo y la fiscalización de las compras y adquisiciones de bienes y servicios del sector público.

Compromiso G14

Para incrementar el nivel de fiscalización sobre la iniciativa, realizar una convocatoria abierta para incorporar a la sociedad civil y la población en general, para que puedan participar en la toma de decisiones en el grupo multisectorial que es el encargado de verificar el cumplimiento de la iniciativa y de darle seguimiento.

Compromisos G15 y G21

Debido a la conflictividad que los proyectos mineros generan en ciertas zonas, este compromiso se beneficiaría si se publicitaran los avances del EITI en esas regiones. Ampliar el ámbito de participación de la sociedad civil o buscar mecanismos inclusivos para promover la pluralidad de

representación en el diálogo; enfatizar en el compromiso con la rendición de cuentas públicas sobre la inversión o el retorno social de los fondos recaudados de actividad minera; utilizar mecanismos de diálogo, participación ciudadana o metodologías como el presupuesto participativo, para involucrar a las poblaciones afectadas por la industria extractiva en la identificación de proyectos para ejecutar con esos fondos.

Compromiso G18

Sistematizar y priorizar otros programas estatales o ámbitos de gestión pública partiendo de los focos de corrupción según datos de operadores de justicia o entes fiscalizadores. Para ello también se recomienda que se abran los datos sobre frecuencia de denuncias en el Ministerio Público o donde el ente fiscalizador haya identificado mayor frecuencia de causas probables que hayan resultado en un proceso formal de investigación.

Compromiso G22

- Actualizar las variables del compromiso por cada ejecución de gastos, ya sea en la contención o en el apoyo posterior a un desastre natural.
- Crear una página web específica que contenga datos claros de emergencias anteriores y recientes, para conocer el manejo del gasto público en cada una de las emergencias nacionales.
- Publicar esta información en formatos abiertos.

Compromiso SC3

Reorientar el compromiso para responder a su objetivo.

Compromiso SC7

Monitorear e incentivar el uso de los manuales y guías a través de la auditoría social a los informes que se publican con aplicación de las guías.

Compromiso SC24

Utilizar metodologías de auditorías participativas para que los auditores internos trabajen con la sociedad civil en las auditorías preventivas.

¹¹⁸ Los compromisos propuestos por el Gobierno están precedidos de la letra “G”, y aquellos propuestos por la sociedad civil están precedidos por las letras “SC”.

¹¹⁹ Ver enlace aquí <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-gobierno/compromiso-11-gob>

¹²⁰ Ver enlace del Ministro de Finanzas Públicas
http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/COMPROMISO_12.pdf

¹²¹ *Link* a la página web del Ministerio de Finanzas Públicas:
http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=2564&Itemid=909

¹²² Ver Acuerdo Artículo 20 inciso a) http://www.minfin.gob.gt/downloads/leyes_acuerdos/acuerdogub540_030114.pdf

¹²³ Proyecto CoST, <http://cost-guatemala.org/>

¹²⁴ Enlace al informe <http://cost-guatemala.org/media/Quinto%20Informe%20de%20Aseguramiento%2009.12.15.pdf>

¹²⁵ Según el Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil que participaron fueron Grupo Ampliado “Acción y Propuesta” la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Alta Verapaz -CONGAV- Y el Movimiento Cívico Nacional -MCN-

¹²⁶ Ver enlace a servicios priorizados <http://www.transparencia.gob.gt/catalogo-servicios/priorizados>

¹²⁷ Ver enlace a actas de reuniones y boletines <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-gobierno/compromiso-21-gob>

¹²⁸ Ver enlace a SITRAEITI <http://www.transparencia.gob.gt/noticias/informes-de-analisis/item/208-sistraeiti>

¹²⁹ Ver enlace a información de ejecución por programa http://www.conred.gob.gt/www/informacion_publica/2015/06-junio/EJECUCI%C3%93N-PRESUPUESTARIA-JUNIO-2015-POR-PROGRAMA.pdf

¹³⁰ Ver enlace a información por grupo de gastos http://www.conred.gob.gt/www/informacion_publica/2015/06-junio/EJECUCI%C3%93N-PRESUPUESTARIA-JUNIO-2015-GRUPO-DE-GASTO.pdf

¹³¹ Link a las páginas: <http://escuela.transparencia.gob.gt/>

<http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-sociedad-civil/compromiso-civil-3>

<http://escuela.transparencia.gob.gt/course/index.php?categoryid=19>

¹³² Enlace a sitio web que aloja las guías

http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=1755&Itemid=195

¹³³ Enlace al plan de capacitación

http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/planificacion__2015_capacitaciones_auditoria_1.pdf

¹³⁴ Enlace al oficio de remisión del plan de capacitación

http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/aprobacion_validadcion_del_plan_de_fortalecimiento_auditoria.pdf

¹³⁵ Enlace al listado de participantes en capacitaciones

http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/images/compromisos/sociedad_civil/compromiso_24/listado_programa_de_audidores.pdf

¹³⁶ <http://cost-guatemala.org/pages/posts/indicadores-cost-en-la-legislacion-nacional-vigente-11.php>

¹³⁷ <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/industriasextractivas.html>

¹³⁸ <http://www.iwgia.org/regiones/latin-america/guatemala>

¹³⁹ <http://icefi.org/comunicados/guatemala-el-icefi-considera-la-eiti-inefectiva-y-propone-esfuerzos-integrales-para>

¹⁴⁰ <http://lahora.gt/programas-sociales-siguen-envueltos-en-clientelismo-y-corrupcion/>

Compromiso G8: Mesas técnicas

Texto del compromiso

Mesas Técnicas con Sociedad civil, Sector Académico, Sector Empresarial y de Gobierno Abierto. Fortalecimiento de Mecanismos para estimular la participación de Sociedad Civil y diferentes sectores en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable: Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico

Instituciones de apoyo: No especificada

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
TOTAL			✓			✓				✓					✓	
G8.1: Reuniones sector sociedad civil			✓			✓				✓					✓	
G8.2: Reuniones sector académico			✓			✓				✓			✓			
G8.3: Reuniones sector salud			✓			✓				✓			✓			
G8.4: Reuniones sector empresarial			✓			✓				✓			✓			
G8.5: Reuniones sector interinstitucional			✓			✓				✓				✓		

¿Qué pasó?

El **compromiso G8** (Mesas técnicas con la sociedad civil, el sector académico, el sector empresarial y de Gobierno Abierto) pretende crear un mecanismo que fortalezca el trabajo de la sociedad civil y del Gobierno en temas varios, con énfasis en la transparencia. El compromiso contiene 5 hitos, y cada uno de ellos propone la realización de doce reuniones anuales de cada mesa técnica (sector de

la sociedad civil, sector académico, sector de salud, sector empresarial y sector interinstitucional) con un objetivo y producto de cada mesa. Hay que resaltar que este compromiso menciona la existencia de una mesa técnica sobre gobierno abierto. Sin embargo, esta última no se menciona como parte de los hitos. La mesa técnica de la sociedad civil ha llevado a cabo 6 reuniones; la mesa técnica del sector académico, 3; la mesa técnica del sector salud, 3; el sector empresarial, 4, y la mesa técnica interinstitucional, 7. Por lo tanto, se puede concluir que ninguno de los hitos ha alcanzado el nivel esperado de doce mesas técnicas anuales. A pesar de no formar parte de los hitos, la mesa técnica de gobierno abierto logró 11 reuniones, lo cual es digno de resaltar.¹⁴¹ No obstante, para el representante de Congreso Transparente, una de las razones que limitó el avance en algunas de las mesas fue la débil convocatoria y posiblemente las limitantes de la COPRET para ejercer sus funciones.

Relevancia

Para analizar el impacto potencial del **compromiso G8** hay que considerar que el mecanismo de las mesas técnicas ya existía antes de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto, de manera que este compromiso simplemente establece la creación de mesas técnicas con temas específicos y de un cierto número de reuniones. Considerando esto, se puede evaluar que el impacto es menor, al constituirse en un paso positivo para crear espacios de colaboración entre la sociedad civil y el Gobierno. Su potencial se ve limitado porque el trabajo realizado por las mesas técnicas todavía pasa por una instancia de revisión a cargo de los responsables por parte del Gobierno, lo que deriva en que muchas de las acciones que se emprenden en las mesas pueden ser vetadas, desvirtuando su función. A pesar de ello, las mesas técnicas al menos constituyen un acercamiento entre las partes involucradas en cada sector. En opinión de Rafael Poitevin, Director de Guatecívica, “las mesas técnicas son una de las principales formas de acercamiento de la sociedad civil con el Gobierno, porque aunque la incidencia no es directa, sí es representativa y es posible trabajar de la mano con las autoridades”. Entre los objetivos de las mesas se encuentra la promoción de convenios de cooperación entre la academia y el Gobierno para promover la transparencia, la presentación de los informes de país en el sector salud para el seguimiento a los controles de corrupción en este sector, el impulso del pacto empresarial por la integridad contra la corrupción con la empresa privada y la creación de indicadores nacionales de prevención de corrupción con la colaboración interinstitucional de las entidades públicas.

Recomendaciones

Si se decidiera mantener este compromiso en un siguiente plan de acción, el compromiso se beneficiaría si se incluyera un mecanismo para que la participación no esté estrictamente restringida a las organizaciones de la sociedad civil invitadas directamente.

¹⁴¹ *Link* de la página web de COPRET con los listado de las mesas técnicas realizadas:
<http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-gobierno/compromiso-8-gob>

Compromiso G10: Implementación de interoperabilidad

Texto del compromiso

*Cumplimiento con el Decreto del Congreso de la República 114-97 (Ley del Organismo Ejecutivo).
Cumplimiento con el Decreto 57-2008 (Ley de Libre Acceso a la Información Pública).*

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016 aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable: Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico

Instituciones de apoyo: No especificada

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
TOTAL			✓		Sin relevancia clara					✓				✓		
G10.1. Cooperación interinstitucional entre GUATEL y COPRET			✓		Sin relevancia clara					✓						✓
G10.2. Incluir al Ministerio de Finanzas Públicas, al RENAP y la COPRET.		✓			Sin relevancia clara					✓			✓			
G10.3. Conectar las plantas telefónicas con tecnología IP			✓		Sin relevancia clara					✓			✓			
G10.4. Realizar una conexión tipo túnel (VPN).			✓		Sin relevancia clara					✓			✓			
G10.5. Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)			✓		Sin relevancia clara					✓			✓			
G10.6. sistema de Expedientes WEB			✓		Sin relevancia clara					✓			✓			

¿Qué pasó?

El **compromiso G10** (Implementación de interoperabilidad) tiene como objetivo crear una red privada de conexión para las entidades del Gobierno. Este compromiso cuenta con seis hitos, de los cuales, según la información presentada por el Gobierno en el informe de autoevaluación y por entrevistas realizadas por el investigador del MRI, solamente el primero se ha cumplido. Se pudo constatar que se ha firmado un acuerdo de cooperación interinstitucional entre GUATEL, COPRET y el Ministerio de Finanzas Públicas para generar el anillo interinstitucional de interconectividad. El acuerdo se firmó el 8 de agosto del 2014, lo cual supondría el cumplimiento de la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de Libre Acceso a la Información Pública. Sin embargo, no se pudo comprobar el nivel de cumplimiento de los otros cinco hitos del compromiso debido a que la información presentada por el Gobierno no fue adecuadamente expuesta por el encargado del compromiso y las metas presentadas no se corresponden con los hitos del compromiso.¹⁴²

Relevancia

El **compromiso G10** no tiene relevancia clara con respecto a los valores AGA. Este es un compromiso que genera cambios administrativos y tecnológicos en la gestión pública. Como parte de una agenda de gobierno electrónico, este compromiso podría contribuir de manera positiva pero incremental a mejorar la gestión informática de las instituciones de Gobierno. Tal y como está planteado, reduciría los costos de comunicación entre las instituciones mediante una conectividad IP. Interconectaría las bases de datos de las diferentes instituciones evitando duplicidad de datos y proporcionaría facilidad para cotejar entre una institución y otra. La utilización de expedientes WEB y un sistema de contabilidad integrado como el que propone puede reducir costos y tiempo en los diferentes procedimientos administrativos que se realizan entre una institución pública y otra, tales como los trámites y las solicitudes que las instituciones requieren del Ministerio de Finanzas. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecívica, la interconectividad no ha sido explicada de forma amplia por el Gobierno, lo que dificulta la tarea de evaluación por parte de la sociedad civil. El tema que trata es eminentemente técnico y se necesita cierto nivel de conocimiento para poder entender sus alcances y resultados inmediatos.

Recomendaciones

En opinión del investigador del MRI, este compromiso no debería incluirse en un próximo plan de acción, pues, como ya se ha expuesto, los resultados que propone son administrativos y técnicos, y no propios de la agenda de gobierno abierto.

¹⁴² *Link* a la página de Gobierno Abierto en donde se encuentra la información presentada por el Gobierno: <http://gobiernoabierto.transparencia.gob.gt/compromisos/por-gobierno/compromiso-10-gob>

Compromiso G17: Agilizar procesos de valor en cada ministerio

Texto de compromiso

Agilizar procesos de valor en cada Ministerio mediante la incorporación de tecnología.

Disminución de la burocracia y agilizar los procesos de tramitología y operativos en las entidades de Gobierno.

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable: Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico

Instituciones de apoyo: No especificada

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
TOTAL			✓		Sin relevancia clara						✓					✓
G17.1: Evaluación de procesos			✓		Sin relevancia clara					✓						✓
G17.2: Metodología de revisión y análisis			✓		Sin relevancia clara					✓						✓
G17.3: Transformación de procesos			✓		Sin relevancia clara						✓					✓
G17.4 Inducción a usuarios finales			✓		Sin relevancia clara						✓					✓

¿Qué pasó?

El **compromiso G17** (Agilizar procesos de valor en cada ministerio mediante la incorporación de tecnología) tiene como objetivo reducir la burocracia y agilizar los trámites y las operaciones en las entidades de Gobierno. Este compromiso cuenta con cuatro hitos: la evaluación de los procesos burocráticos, la elaboración de una metodología de revisión y análisis, la transformación de estos procesos y la posterior presentación a los usuarios finales. Según declaraciones de Joel Peñate, Director de Gobierno Electrónico de la COPRET, se ha creado una unidad validadora que identifica los procesos usualmente lentos en pos de la transparencia en la gestión pública. Con respecto al

primer hito, la página web de la COPRET, que es la entidad encargada, solamente menciona el presupuesto y la planificación de implementar el hito; sin embargo, no se mencionan fechas concretas de implementación. El segundo hito consiste en la metodología de revisión y análisis de los procesos burocráticos, que la COPRET ha elaborado y presentado, por lo cual se establece que este hito se ha cumplido. El documento establece los procesos de evaluación de los trámites burocráticos del Organismo Ejecutivo. Para cumplir con la transformación de los procesos que establece el tercer hito se generó el catálogo nacional de servicios que utilizan los 14 ministerios y otras instituciones del Organismo Ejecutivo, que a su vez se convierte en un insumo para el compromiso G16. El último hito concierne la inducción a los usuarios, y se cumplió mediante las 494 capacitaciones que realizó la COPRET en materia de transparencia a lo largo del país. Dado que los hitos descritos en el plan de acción se han cumplido y existe una mejora en la prestación de servicios públicos, se puede concluir que este compromiso se ha completado.

Relevancia

El **compromiso G17** tiene un impacto potencial moderado, pues se trata de un paso significativo en la práctica de la política pública relevante. La mejora de la eficiencia del sector público mediante la tecnología puede cambiar drásticamente la rapidez y calidad de servicios que reciben los ciudadanos y la manera en que estos realizan los trámites. Sin embargo, su alcance es limitado, porque el compromiso no establece con claridad cuál será la unidad evaluadora de los trámites burocráticos en el futuro, ni una estrategia clara que haga sostenible el impulso por mejorar la eficiencia de los servicios. Adicionalmente, el impacto de este compromiso solo se restringe a las personas que cuentan con la tecnología necesaria para acceder a los servicios en línea, lo cual puede dejar de lado a los grupos vulnerables e incluso incrementar la brecha entre los que cuentan con acceso y los que no.

Recomendaciones

Si se decide mantener este compromiso en el siguiente plan de acción, el investigador del MRI sugiere que se oriente a acciones relevantes con respecto a los valores AGA. El compromiso se beneficiaría si, al menos, se diera a conocer de forma pública la metodología y las acciones empleadas por la unidad validadora para medir los procesos y trámites. Un futuro plan de acción podría establecer un mecanismo de seguimiento entre la sociedad civil y el Gobierno, para establecer conclusiones en conjunto y priorizar los trámites que necesitan mejorarse.

Compromiso SC5: Fortalecer la institución encargada de la coordinación del Plan Nacional de Gobierno Abierto

Texto de compromiso

Crear una “fuerza de tarea” para el gobierno abierto.

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos puede encontrarse en el Plan de Acción 2014-2016, aquí:

<http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable: Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico

Instituciones de apoyo: Ministerio de Educación. Universidad de San Carlos de Guatemala

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
TOTAL				✓		✓				✓					✓	
SC5.1: Implementación de becas			✓		Sin relevancia clara					✓			✓			
SC5.2: Documentar las experiencias de gobierno abierto				✓	Sin relevancia clara					✓						✓
SC5.3: Inclusión en el curricular de educación sobre gobierno abierto			✓			✓				✓						✓

Qué pasó?

El **compromiso SC5** (Fortalecer la institución encargada de la coordinación del Plan Nacional de Gobierno Abierto) tiene por objetivo generar conocimiento acerca del Plan Nacional de Gobierno Abierto mediante un programa de becas de estudio. Según el análisis realizado por el investigador del MRI, el compromiso muestra un limitado nivel de implementación. El compromiso cuenta con cuatro hitos. El primero y el segundo se refieren a otorgar doce becas sobre gobierno abierto a interesados en obtenerla. Sin embargo, no existe información disponible acerca de los criterios de selección, los plazos ni si las becas estarán disponibles en el futuro. Tampoco se ha aclarado por qué este compromiso no se ha cumplido. Los miembros de la sociedad civil consideran que la falta de avances en el programa de becas se debe a que no existe presupuesto y se desconfía de la

legitimidad de la COPRET para manejar el programa de becas, ya que esta entidad estaba dirigida en su momento por Verónica Taracena, cercana al círculo de la exvicepresidenta Roxana Baldetti.

Respecto a los otros dos hitos, se puede resaltar que sí ha existido un avance. Ha existido una labor de documentación sobre el desarrollo del gobierno abierto que se puede vislumbrar en la autoevaluación entregada por el Gobierno y que corresponde al segundo hito del compromiso. También se ha elaborado un convenio con el Ministerio de Educación para incluir el gobierno abierto en el currículo nacional base como tema de estudio, lo cual corresponde al tercer hito. Para Zaira Mejía, Directora de Iniciativas de Transparencia de la COPRET y encargada de este compromiso, esto último supone un gran avance. El desafío principal de este compromiso es conseguir el financiamiento para las becas, pues hasta el momento de la elaboración del presente informe el financiamiento es inexistente.

Relevancia

La inclusión del **compromiso SC5** dentro del plan de acción es importante porque visibiliza la necesidad de dotar de capacitaciones actualizadas a la población que quiera especializarse en el gobierno abierto. El impacto potencial de este compromiso es menor. El compromiso es un paso incremental y positivo, ya que puede promover un medio ambiente propicio para que la población, mediante capacitaciones, conozca los temas programáticos de la agenda de gobierno abierto por su inclusión en el currículo nacional base y se informe sobre ellos. Pero el impacto potencial se limita al establecer un número cerrado de becas para que la población pueda estudiar temas de transparencia. Contar con doce personas capacitadas no tendrá un impacto que pueda medirse en el país. Para Rafael Poitevin, Director de Guatecívica, este compromiso es uno de los más representativos para informar a la población desde la perspectiva académica de las temáticas de transparencia y gobierno abierto.

Recomendaciones

Para mejorar la implementación de este compromiso e incrementar su impacto, se podría dar a conocer el compromiso a miembros de la comunidad internacional para conseguir apoyo para el programa de becas sobre gobierno abierto. Además, deben explorarse mecanismos internos que permitan establecer el financiamiento sostenible del programa de becas.

Compromiso SC8: Ampliación de la participación informada en las instancias existentes

Texto del compromiso

Ampliación de la participación informada en las instancias existentes por medio de mapeos comunitarios.

Fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo por medio del fomento a la participación ciudadana a través de levantamiento de datos y creación de mapeos comunitarios.

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí: <http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)

Instituciones de apoyo: Consejos Nacionales de Desarrollo Urbano y Rural, de Educación, de Seguridad, de Salud y de Seguridad Alimentaria

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
TOTAL			✓			✓		✓			✓			✓		
SC8.1: Creación de bases de datos comunitarios			✓			✓		✓			✓			✓		
SC8.2: Desarrollar un plan piloto			✓			✓					✓			✓		
SC8.3: Implementación del proyecto			✓			✓					✓			✓		

¿Qué pasó?

El **compromiso SC8** (Ampliación de la participación informada en las instancias existentes por medio de mapeos comunitarios) tiene como objetivo fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo por medio del fomento de la participación ciudadana a través del levantamiento de datos y la creación de mapeos comunitarios. El compromiso cuenta con tres hitos. El primero consiste en la creación de mapeos comunitarios dentro del sistema de Consejos de Desarrollo, para crear una base de datos comunitarios. Los Consejos surgen inicialmente con la Ley Preliminar de

Regionalización y con el Código Municipal. Con posterioridad, se reformaron con la aprobación de la Ley de Descentralización y las reformas al Código Municipal, en 2002. Estas reformas son resultado de los Acuerdos de Paz y la reafirmación de la participación ciudadana en las políticas públicas. De acuerdo a un estudio sobre la participación ciudadana, el clientelismo y la cultura política en la región de Huehuetenango, los Consejos abrieron posibilidades para la rearticulación del tejido social a nivel comunitario y municipal, para el desarrollo de una relación más democrática entre autoridades gubernamentales y ciudadanía, y para la creación de espacios y mecanismos en la búsqueda de la institucionalización y el afianzamiento de la participación ciudadana.¹⁴³ De acuerdo con la información facilitada al investigador del MRI, este compromiso se implementó por medio de los planes de desarrollo municipal elaborados por la municipalidad con apoyo de la Secretarías de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Esto permitió desarrollar el siguiente hito, que consiste en la elaboración del plan piloto de problemas comunitarios en los 327 municipios priorizados. Con esta información se pudo implementar el tercer hito, que consistió en generar 8 mapas comunitarios que abarcaban problemas de salud, seguridad, educación y derecho a la alimentación. En una búsqueda de internet no se encontraron los mapas. En la página del sistema de consejos de desarrollo solo está disponible la información general de los consejos y un monitoreo de datos que los consejos brindan a la Secretaría de Planificación.¹⁴⁴ Para Rafael Poitevin, Director de Guatecivica, este compromiso lo llevó a cabo de forma puntual la encargada, quien enviaba reportes semanales del trabajo y se dedicó a cumplir a cabalidad cada hito del compromiso. Sin embargo, estos reportes eran de uso interno y los avances reportados de este compromiso no estuvieron disponibles para el público.

Relevancia

Los Consejos de Desarrollo son el medio principal de participación de la población indígena y no indígena en Guatemala. A través de estos consejos se define la planificación del desarrollo que rige la gestión pública en todos los niveles. Su objetivo principal es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios, y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.¹⁴⁵ Un estudio realizado sobre los consejos en sus primeros siete años de funcionamiento destaca este mecanismo como un avance en la política pública de participación ciudadana a nivel local y departamental, donde ha mostrado mayor efecto.¹⁴⁶ El estudio concluye que los Consejos han influido positivamente en la cultura organizativa de las comunidades, en las oportunidades de apoyo de la cooperación externa y de ONG, y en la promoción de liderazgos. Las consideraciones finales del estudio presentan una serie de debilidades de los consejos. Entre ellos señalan que el funcionamiento de los consejos carece de uniformidad y articulación, pues en algunas regiones están funcionando mejor que en otras. Se refieren también a la amenaza que el clientelismo político representa para los Consejos y que gira alrededor de la asignación, la aprobación y la ejecución de presupuestos. Adicionalmente, concluyen que el funcionamiento del SCDUR (Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural) se ve limitado por la débil articulación y coordinación entre los distintos niveles, actores y entidades que lo conforman, lo que le ha restado integralidad sistémica y eficacia al proceso de formulación de políticas a partir de las prioridades de las comunidades. En este sentido, la inclusión del **compromiso SC8** en el plan de acción, con acciones que buscan sistematizar y mapear las prioridades y los datos que se generan desde la participación ciudadana en los consejos, tiene el potencial de contribuir a superar las debilidades antes señaladas. No obstante, persisten las denuncias sobre la politización de los Consejos que limitan su potencial.¹⁴⁷ Por último, incluirlos como parte de esta iniciativa podría tener efectos positivos sobre el nivel de articulación y respaldo político desde el Gobierno central al sistema; sin embargo, es una mera posibilidad y resulta muy temprano afirmar esta relación. Por ende, el impacto potencial de este compromiso es moderado.

Recomendaciones

Publicar los resultados propios de mapeo comunitario, y la metodología utilizada en su implementación, en las diferentes municipalidades donde se desarrollaron para conocimiento de la población. Esto podría incentivar que la población conozca la problemática de sus propias comunidades.

¹⁴³ <http://biblio3.url.edu.gt/SinParedes/04/Varias/Los-Caminos.pdf>

¹⁴⁴ [http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/DDPGPL\\$MUNICIPAL.DOCUMENTOS?pCODCONSEJO=1301](http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/DDPGPL$MUNICIPAL.DOCUMENTOS?pCODCONSEJO=1301)

¹⁴⁵ [http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl\\$modulo.indice](http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl$modulo.indice)

¹⁴⁶ Belinda Ramos y Mario Sosa, Consejos de Desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009), <http://desarrollohumano.org.gt/sites/default/files/CUADERNO%20CONSEJOS%20referencia.pdf>

¹⁴⁷ <http://www.prensalibre.com/guatemala/chiquimula/denuncian-politizacion> y http://www.prensalibre.com/santa_rosa/Denuncian-politizacion_0_1091290895.html

Compromiso SC 9: Promoción activa de la inclusión digital a nivel nacional

Texto del compromiso

Lograr avances significativos en el uso y difusión de las tecnologías de información y comunicación.

Nota editorial: puede encontrar más detalles sobre el texto de cada uno de los compromisos en el Plan de Acción 2014-2016, aquí: <http://www.opengovpartnership.org/country/guatemala/action-plan>

Institución responsable: Organismo Ejecutivo

Instituciones de apoyo: Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico.
Ministerio de Finanzas Públicas.

Fecha de inicio: junio del 2014

Fecha de cierre: junio del 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia con respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
TOTAL		✓			Sin relevancia clara					✓				✓		
SC 9.1: Formar una red de la Administración pública		✓			Sin relevancia clara					✓				✓		
SC 9.2: Implementación de la agenda digital		✓			Sin relevancia clara					✓			✓			

¿Qué pasó?

El **compromiso SC9** (Promoción activa de la inclusión digital a nivel nacional) tiene el objetivo de alcanzar avances significativos en el uso y la difusión de las tecnologías de información y comunicación. No se conocen mayores avances relacionados con este compromiso, ya que la información proporcionada por el Gobierno y la presentada en la autoevaluación es la misma concerniente al compromiso G10. Los datos que se presentaron para mostrar los avances del compromiso consisten en el acuerdo firmado por GUATEL, el Ministerio de Finanzas Públicas y la COPRET, en donde se establece el cronograma de instalaciones de la red para generar la interconexión, lo que también corresponde al primer hito del compromiso. Considerando que el Compromiso G10 no se ha implementado en su totalidad, ya que aparte del convenio firmado no se ha completado la creación de la red de Administración pública, se califica el avance en la implementación de este hito como "limitado". Con respecto al segundo hito, que establece la necesidad de retomar la implementación de la Agenda Digital del 2013, no se registra ningún avance ni se conoce del proceso de su elaboración.

Relevancia

El **compromiso SC9** es un compromiso similar al compromiso G10. La implementación de la interoperabilidad a nivel estatal significaría un ahorro de tiempo y dinero en telecomunicaciones. A diferencia del compromiso G10, este carece en su lenguaje de especificidad sobre cuáles son exactamente los productos concretos del compromiso. Parece, además, que este compromiso, a diferencia del G10, no es tan técnico y busca más eliminar la dependencia del Gobierno de proveedores privados de servicios de internet e impulsar una agenda digital. Adoptar una agenda digital, sin hacer mención de su contenido o cómo se implementará o medirá su implementación, no permite definir fácilmente su impacto potencial. Esta iniciativa, al igual que la G10, tiene un impacto potencial menor. La red de interconectividad en la administración pública y una agenda digital es un primer paso funcional para alimentar otras iniciativas de gobierno electrónico, como la facilitación de intercambio de datos entre una dependencia y otra, y la accesibilidad a expedientes únicos para trámites en línea, entre otros.

Recomendaciones

Impulsar la revisión y la actualización de la Agenda Digital de Guatemala del 2013 con participación activa de la sociedad civil, para luego implementarla como parte de un próximo plan de acción.

V. Proceso de autoevaluación

El Gobierno de Guatemala presentó su informe de autoevaluación de forma oficial el 30 de septiembre. La autoevaluación se discutió con los miembros activos de la sociedad civil en las mesas técnicas de gobierno abierto. El investigador del MRI asistió a las mesas como observador. El Gobierno demostró apertura al incluir las sugerencias propuestas por los actores y la sociedad civil, y a su vez habilitó por primera vez un foro en línea durante tres semanas para la recepción de comentarios.

Tabla 2: Pauta de autoevaluación

¿Se publicó un informe de autoevaluación anual?	Sí
¿Se publicó el informe de acuerdo con los plazos preestablecidos?	Sí
¿Está disponible el informe en la lengua local?	Sí
¿Está disponible el informe en inglés?	No
¿Proveyó el Gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos a los borradores del informe de autoevaluación?	Sí
¿Se recibieron algunos comentarios?	Sí
¿Se publicó el informe en el sitio web de la AGA?	No
¿Incluyó una revisión de los esfuerzos de consulta durante el <u>desarrollo</u> del plan?	Sí
¿Incluyó una revisión de esfuerzos de consulta durante la <u>implementación</u> de los compromisos?	Sí
¿Incluyó una descripción del periodo de comentarios públicos del borrador de la autoevaluación?	Sí
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	Sí
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo de cada compromiso?	No
¿Respondió la autoevaluación a las recomendaciones principales del MRI (solo a partir del 2015)?	Sí

Resumen de información adicional

El informe de autoevaluación presentado por el gobierno de Guatemala estuvo abierto para consulta pública durante tres semanas a partir del 4 de septiembre del 2015. También se presentó la autoevaluación en el grupo multisectorial en el que participan las tres organizaciones de la sociedad civil que han acompañado el proceso (ICEFI, Guatecivica y Congreso Transparente) para recibir sus comentarios.

VI. Contexto nacional

En el transcurso del año 2015, Guatemala vivió una serie de manifestaciones espontáneas masivas de ciudadanos que se expresaron en contra de la corrupción, algo que no había ocurrido en la historia de Guatemala desde la primavera democrática de 1944,¹⁴⁸ cuando un movimiento ciudadano logró derrocar al presidente en ese momento, Jorge Ubico. La lucha contra la corrupción se convirtió en un valor para la ciudadanía, capaz de agrupar a sectores ideológicos de izquierda, derecha, estudiantes, empresarios y políticos.¹⁴⁹ Las protestas derivaron del caso de defraudación aduanera que involucraba a la cúpula del Gobierno conocido como “La Línea”.¹⁵⁰ El escándalo provocó la salida del binomio presidencial (Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti) tras meses de protestas pacíficas.¹⁵¹ A partir de ello, se eligió un Gobierno nuevo liderado por el Presidente electo Jimmy Morales.¹⁵² Este proceso no tuvo un efecto directo evidente en la implementación del plan de acción, pues varias acciones siguieron su curso. Pero, a la fecha, tampoco se ha posicionado como una oportunidad para impulsar las reformas que procederán para recuperar la confianza en la institucionalidad pública después de la crisis vivida. Particularmente para la iniciativa AGA en Guatemala, esto supuso un gran reto, ya que la Vicepresidenta Roxana Baldetti era la responsable de dirigir la agenda AGA en el país.

Es importante destacar los hechos que, a partir del 21 de abril, han marcado un antes y un después en la institucionalidad y ciudadanía guatemaltecas:

- 21 de abril: La CICIG y el Ministerio Público presentaron el caso de defraudación aduanera en el que se vincula a Juan Carlos Monzón, el secretario privado de la Vicepresidenta Roxana Baldetti, al jefe de la SAT Omar Franco y a su predecesor en ese cargo, Carlos Muñoz.
- 25 de abril: Se realiza la primera manifestación masiva en la plaza de la Constitución para exigir la renuncia de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti.
- 9 de mayo: Renuncia Roxana Baldetti a la vicepresidencia.
- 20 de mayo: La CICIG y el MP presentan un caso contra la junta directiva del IGSS por haber sobrevaluado y distribuido sobornos para la contratación de un servicio de hemodiálisis con la empresa Pisa.
- 6 de julio: La CICIG y el Ministerio Público presentan solicitudes de antejuicio contra los diputados del partido LIDER Luis Chávez, Mirza Arreaga, Mario Yanes y Mario Rivera, y contra el alcalde de Chinautla, Arnoldo Medrano, postulado también por LIDER, por los delitos de tráfico de influencias y abuso de autoridad.
- 9 de julio: Gustavo Martínez, Secretario General de la Presidencia y yerno del Presidente Otto Pérez, es capturado y acusado por la CICIG y el Ministerio Público por tráfico de influencias.
- 16 de julio: La CICIG y el Ministerio Público presentan una solicitud de antejuicio contra Édgar Barquín, candidato vicepresidencial de LIDER, contra el hermano de este, Manuel Barquín, y contra Jaime Martínez Lohayza. Martínez Lohayza y Barquín son diputados de LIDER y candidatos a la reelección. Se los acusa de lavado de dinero y financiamiento ilícito de campaña.
- 6 de septiembre: Se desarrolla la primera vuelta electoral en donde Jimmy Morales, del Partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), vence a la candidata de Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Sandra Torres, y a Manuel Baldizón, candidato de Libertad Democrática Renovada (LIDER). Pero Sandra Torres alcanza a pasar a segunda vuelta con el candidato de FCN-Nación, iniciando así una nueva fase de la campaña.
- 25 de octubre: Se celebra el balotaje entre Jimmy Morales y Sandra Torres, y resulta electo el candidato de FCN-Nación.

De lo anterior, es evidente que en materia de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, hay grandes oportunidades para el nuevo Gobierno de Guatemala. Todo lo anterior es una excelente plataforma para que el próximo plan de acción de gobierno abierto se plantee reformas ambiciosas y apunte a mejorar los sistemas de integridad pública y fortalecer la lucha contra la corrupción. La cohesión que estos temas han generado en la sociedad guatemalteca propicia un clima habilitante para aumentar la participación cívica y el peso de la ciudadanía sobre la toma de decisiones. El II Plan de Acción incluyó múltiples compromisos relacionados con la tecnología y la innovación, con un intento de acercar al ciudadano a servicios públicos o a la fiscalización por medio de portales web. Si bien estos son un esfuerzo válido, es importante notar que la Alianza de Gobierno Abierto en Guatemala podría propiciar un espacio donde la ciudadanía dé seguimiento y participe activamente de la mano del nuevo Gobierno para recuperar y fortalecer la institucionalidad pública de frente a las debilidades y los retos que la crisis política evidenció.

Prioridades de las partes interesadas

De acuerdo con las entrevistas y conversaciones con la sociedad civil y el Gobierno,¹⁵³ cuando se elaboró el plan de acción los principales temas de interés eran el acceso a la información y la utilización de tecnologías, la fiscalización de los préstamos y las donaciones de la COPRET, y el seguimiento de las iniciativas de EITI y CoST, los cuales podrían tener un potencial transformador.

A partir de las manifestaciones masivas, la lucha contra la corrupción y el apoyo a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala se ha convertido en el principal interés para los guatemaltecos.¹⁵⁴ La rendición de cuentas de los funcionarios públicos, sujeta a fiscalización y control social, también ha cobrado prioridad en la institucionalidad del país. No obstante, continúa siendo de suma importancia el seguimiento a las iniciativas de EITI y CoST.

Ámbito del plan de acción con relación al contexto nacional

Con respecto a un futuro plan de acción, la plataforma de cocreación y la iniciativa como tal podrían representar una herramienta fundamental para que el nuevo Gobierno impulse reformas transformadoras en la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. El contexto actual, más que evidenciar una crisis política e institucional, representa una oportunidad sin igual para impulsar una ruta participativa hacia reformas sustanciales y, por lo tanto, el plan de acción es una herramienta para proponer cambios transformadores que permiten la apertura del Estado. Finalmente, es importante mencionar que el futuro de la iniciativa AGA en Guatemala puede vincularse estrechamente con los pilares del nuevo Gobierno. En su discurso de toma de posesión, el Presidente Jimmy Morales manifestó que sus prioridades se enfocarán en las áreas de (1) salud, (2) educación, (3) fortalecimiento de las MyPimes y, transversalmente, en una política de cero tolerancia a la corrupción.¹⁵⁵ Específicamente, se refirió a mejorar los abastecimientos de medicamentos, impulsar la educación cívica para que la población conozca la Constitución y mejorar los mecanismos deficientes de transparencia.¹⁵⁶ Además, hizo énfasis en un Gobierno que trabajara en unidad con la ciudadanía. Ante esta visión, un futuro plan de acción podría enfocarse en mecanismos de veeduría y control social sobre la prestación de servicios de salud, y la apertura de datos e información sobre la entrega y distribución de medicamentos. También podría buscar ampliar compromisos de este plan que buscan la incorporación de temas de gobierno abierto en el currículo nacional y la formación de un modelo de educación cívica basado en los principios constitucionales que están vinculados con los valores de gobierno abierto. Más importante aún es que todas las acciones a tomar deben considerar el involucramiento de los ciudadanos y la sociedad civil, en concordancia con el espíritu de cocreación de la AGA y con el anhelo del Presidente, quien expresa que “la Guatemala que el mundo ve ahora es una Guatemala que florece en espíritu de la unidad”.¹⁵⁷

¹⁴⁸ <http://www.bn.gov.ar/evento/guatemala-1944-1954-la-primavera-democratica>

¹⁴⁹ *Link*, revista Contrapoder edición web 25 de abril del 2015: <http://contrapoder.com.gt/2015/04/25/marchapacifica-multicolor-en-la-plaza-indignada/>

¹⁵⁰ *Link*, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG):
<http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=587&cntnt01returnid=67> y
<http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/en-vivo---conferencia-de-prensa-del-mp-sobre-captura-de-baldetti>

¹⁵¹ *Link*: Reportaje gráfico de las protestas pacíficas. <http://www.soy502.com/foto-galeria/guatemala-cumple-tres-meses-protesta-contra-corrupcion>

¹⁵² <http://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/presidente-electo-dara-compas-de-espera-a-gobierno-saliente>

¹⁵³ Se entrevistó a las organizaciones de la sociedad civil y a representantes del Gobierno. Las OSC entrevistadas fueron aquellas que participan en las mesas técnicas multisectoriales: Congreso Transparente, Guatecívica, y el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Del Gobierno se entrevistó a representantes de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET).

¹⁵⁴ *Link*: Encuesta de opinión del *Diario Prensa Libre*: <http://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/cicig-se-gana-confianza-y-aprobacion-de-los-guatemaltecos>

¹⁵⁵ <http://www.publinews.gt/nacionales/resumen-del-discurso-de-toma-de-posesion-de-jimmy-morales/Tetpao---dUBDzcN2PGj6s/>

¹⁵⁶ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/discurso-de-jimmy-morales-en-frases>

¹⁵⁷ Palabras del Presidente Jimmy Morales, discurso de toma de posesión. Ver nota anterior.

VII. Recomendaciones generales

Recomendaciones transversales

A la luz del contexto actual y los desafíos que enfrenta el nuevo Gobierno al asumir el poder, el investigador MRI recomienda aprovechar la plataforma que la AGA brinda al país para provocar un acercamiento y un espacio de colaboración entre ciudadanía y Gobierno para impulsar un proceso de reforma y fortalecimiento de la institucionalidad pública. En el país se ha iniciado una fuerte agenda en la lucha contra la corrupción, que el siguiente plan de acción puede potenciar. En términos del proceso, será determinante repensar la estrategia de negociación y consenso en las mesas técnicas o en los foros consultivos. Una de las debilidades principales encontradas en este reporte es la gran cantidad de compromisos y la distribución entre compromisos del Gobierno y compromisos de la sociedad civil, lo que sugiere que no hubo un proceso adecuado de consenso. En el futuro, es preferible que el plan de acción contenga un número reducido de compromisos, pero focalizados en temas prioritarios y de mayor impacto para el contexto nacional.

Se debe advertir también que la participación en mesas técnicas, o espacios de consulta, no puede responder a intereses particulares de las instituciones. Debe ser abierto para que la población pueda intervenir en los procesos, con aviso previo e informados a través de acciones de sensibilización y promoción sobre el alcance y naturaleza de los asuntos a tratar.

Es importante que se enfoquen futuros compromisos como parte de una estrategia de largo plazo y sostenible. De esta manera, es importante que se cuente con los recursos humanos y respaldo institucional a beneficio de la implementación y seguimiento de los compromisos asumidos.

Por último, generar un plan de acción incluyente en donde participen los tres organismos del Estado y entidades autónomas, siempre que haya compromisos sobre los cuales tengan responsabilidades o competencia.

Recomendaciones principales ‘SMART’

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la AGA. Los gobiernos participantes en la AGA tendrán que responder a estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica ‘SMART’, es decir, del inglés, ser Específicos, Medibles, Asequibles, Responsables y tener Tiempos o plazos definidos.

Las cinco recomendaciones ‘SMART’ más importantes
1. Fortalecer el proceso de consulta y cocreación. Utilizar la plataforma AGA y del plan de acción para facilitar el diálogo, el consenso y la colaboración.
2. Focalizar compromisos en áreas prioritarias para la agenda nacional. Por ejemplo, pueden incluir compromisos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas públicas en la prestación de servicios de salud, apoyándose en la auditoría social y el control social en el monitoreo de abastecimiento de medicamentos y la eficiencia en el gasto público del sector salud.
3. Adoptar medidas para incentivar la cultura de denuncia por parte de ciudadanos, usuarios de servicios públicos, contratistas del Estado y los mismos funcionarios públicos. Promoviendo mecanismos de protección a denunciantes, capacidades para identificar y documentar actos de corrupción, habilitar medios de recepción de denuncias y divulgar las acciones oficiales que responden a las denuncias.
4. Priorizar y mejorar la calidad de los compromisos. Construir un plan de acción armonizado con la visión del nuevo Gobierno. Con menos compromisos, pero más ambiciosos, que pueden ser parte de estrategias de gobierno más amplias pero segmentadas para producir resultados concretos en el plazo de implementación bianual del plan de acción.
5. Visibilizar y abrir a la ciudadanía el proceso de implementación del plan de acción como una herramienta de fiscalización ciudadana.

VIII. Metodología y fuentes

Como complemento a la autoevaluación nacional, investigadores con experiencia en la gobernanza, preferiblemente del país participante, elaboraron un informe independiente de avance.

Estos expertos usan una metodología común¹⁵⁸ que sigue las pautas de la AGA basadas en una combinación de entrevistas a partes interesadas locales y en el análisis y revisión de documentos. Un panel internacional de expertos (nombrados por el Comité Directivo de la AGA) revisó este informe para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación.

El análisis del avance en los planes de acción de la AGA resulta de una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con las partes interesadas. El informe incorpora la autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales respecto a temas específicos.

Los investigadores nacionales se reúnen con las partes interesadas a fin de garantizar que estos relatan en forma correcta los eventos del proceso AGA en el país. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a todas las personas afectadas o interesadas. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace pública la participación de las partes interesadas. Más abajo se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que así lo requieran en los contextos, pertenezcan o no al Gobierno.

Entrevistas y grupos focales

Primera reunión

Se consideró contar con un mecanismo que fuera de utilidad para el Gobierno en la entrevista y se seleccionaron las tres organizaciones que propusieron compromisos en el plan de acción.

Fecha: 12 de febrero del 2015

Por ello participaron el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) Guatecivica, y Congreso Transparente.

Formato de Interacción: taller

Síntesis de la reunión:

El ICEFI mostró su preocupación en cuanto al avance del plan de acción, por lo que decidió entregar una tabla de gradación en cuanto al cumplimiento específico de los 18 compromisos fiscales que había propuesto y que se incluyeron en el Plan de Acción. A su vez, realizó en esta reunión la exposición de una fiscalización realizada a la página de internet del gobierno abierto de Guatemala.

En primer lugar, menciona que le preocupa que, de 18 compromisos presentados por el ICEFI dentro de la página, solo tres muestren algún avance, mientras que los demás no cuentan con ninguno. A su vez, se nota que los informes de avances, el cronograma dentro de los compromisos, no tiene una fecha específica de cumplimiento. Por lo tanto, se solicitó que fuera actualizada. Adicionalmente, señalaron que los cronogramas de los compromisos no son precisos, sino generales y desfasados.

En algunos casos, en las actividades enumeradas se reiteran situaciones que las instituciones ya realizan por mandato legal. Es decir, para el representante de Congreso Transparente no representan innovaciones o aportes; en su opinión no se trata de prometer acciones ya realizadas previas a la vigencia del plan de acción.

En general, todavía se considera que falta por avanzar y dar cumplimiento a los compromisos, pero el incumplimiento es abismal tomando en consideración que de casi 48 compromisos 18 de ellos no se han cumplido.

Después de ello, Congreso Transparente propuso que, a partir del insumo técnico realizado por el ICEFI, ellos realizarían una tabla de gradación para poder, desde la perspectiva de la sociedad civil, darle cumplimiento y conocer el nivel de avance de los compromisos, a lo que Guatecivica estuvo de acuerdo y reiteró que los compromisos deben cumplirse tal y como han sido establecidos en el plan, sin importar que se encuentren en la sección del Gobierno o en la de la sociedad civil.

Segunda reunión

Fecha: 4 de julio del 2014

Asistente: Carlos Melgar, Investigador del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)

Formato: Entrevista

Síntesis de la entrevista:

En ella nos relató cómo fueron citadas por Congreso Transparente, varias entidades de la sociedad civil (ICEFI, Guatecivica, Acción Ciudadana y FUNDESA). El plazo para entregar el II Plan de Acción del Gobierno ya se encontraba en marcha pero no había existido una convocatoria y participación (como debe ser por regla de la AGA) de la sociedad civil y por parte del Gobierno en el caso específico de la Comisión Presidencial para la Transparencia y el Gobierno Electrónico.

No existía, para el mes de abril, un plan de acción estructurado y llevado a cabo en cumplimiento de los principios del gobierno abierto, como lo son la participación ciudadana y la transparencia, entre otros. Se conoce, según indicaba Carlos Melgar, que efectivamente existía un primer borrador, en posesión únicamente del Gobierno, que no lo había hecho público.

Por lo tanto, las diferentes asociaciones de la sociedad civil decidieron, basándose en las recomendaciones que se realizaron en el primer informe del plan de acción 2012-2013, establecer un conjunto de compromisos, en el orden siguiente: Congreso Transparente: 4, Guatecivica: 4; ICEFI: 18, lo que hace el total de 26 compromisos propuestos por sociedad civil.

En la primera semana de mayo, la COPRET solo invitó a Congreso Transparente y a FUNDESA para que ellos plantearan sus recomendaciones, excluyendo a los demás miembros de la sociedad civil, por lo que Congreso transparente solicitó que se invitara a las demás entidades que quisieran participar.

La COPRET acepta la participación de las demás entidades, pero excluye a Acción Ciudadana en ocasión del enfrentamiento que existe entre el Gobierno desde la Vicepresidencia de la República. Antes de que los diferentes miembros de la sociedad civil asistieran a la mesa convocada por la COPRET, se reunieron para discutir la posición a tomar con respecto al rechazo explícito de la COPRET ante la participación de Acción Ciudadana, a quien se le exigía que escribiera una carta dirigida a la Vicepresidenta en donde manifestara su intención de participar en las diferentes mesas técnicas de la sociedad civil entre otras iniciativas, la cual sería puesta a disposición de la Vicepresidenta, quien daría o no el visto bueno para su participación. En ocasión de ello, Oscar Vásquez, de Acción Ciudadana, quien había asistido al foro realizado en Reino Unido sobre el gobierno abierto, indicó a los demás miembros de la sociedad civil que la no participación de Acción Ciudadana no debía vetar la participación de los demás, por lo que solicitaba que de igual forma asistieran a la mesa y expusieran sus recomendaciones.

Por lo tanto, las únicas entidades que asistieron a esa primera mesa de acercamiento para la creación del plan Congreso Transparente fueron FUNDESA y Guatecivica; ICEFI decidió no asistir

como protesta por la no participación de Acción Ciudadana. En esa misma reunión se les mostró el primer borrador del plan de acción, el cual carecía de recomendaciones de la sociedad civil y únicamente había establecido las del Gobierno, lo que resulta contraproducente porque se supone que los compromisos del Gobierno deben ser siempre creados en conjunto y cooperación con la sociedad civil.

Después de esa reunión por petición de las entidades participantes (Congreso Transparente y FUNDESA), se abrió la convocatoria con una publicación el 21 de mayo en la página 28 de *Prensa Libre* a la Sociedad Civil y a todos aquellos que quisieran publicar sus propuestas de compromisos, que podían presentar en la misma COPRET o enviarlas a un correo electrónico.

Estas tres organizaciones anteriormente mencionadas presentaron sus propuestas en una reunión en la COPRET, en donde estuvo presente la Comisionada por la Transparencia Verónica Taracena. En ella constataron dos aspectos: el primero, que el Gobierno hizo caso omiso del correo electrónico y no verificó las recomendaciones que allí habían aparecido, incluyendo las de ICEFI, quien no solo las presentó por escrito, sino que a su vez lo hizo por correo, lo que violaba una carta enviada por la misma organización en donde le solicitaba al Gobierno que fuera formal en la recepción de los compromisos propuestos. El Gobierno falló al no darle seguimiento al correo electrónico y de esta manera se imposibilitó la participación de otros sectores que pudieron haberse pronunciado por medio únicamente del correo habilitado por la COPRET.

En cuanto al segundo puesto, este corresponde al número de compromisos. La idea de la sociedad civil, que en un inicio también lo fue de la COPRET, consistía en amalgamar los compromisos propuestos tanto por el Gobierno como por las organizaciones, por lo que la Comisionada por la Transparencia indicó que solicitaría a la secretaría de la AGA que les otorgaran una extensión de tiempo (el plan debería publicarse obligatoriamente el 15 de junio del 2014, Guatemala lo presentaría el 11 de junio) para poder realizar este trabajo.

En la última reunión que sostuvieron las organizaciones antes de la publicación del plan, la Comisionada indicó que, por órdenes de la vicepresidencia, se debían incluir todos los compromisos propuestos por la sociedad civil.

En resumen, se puede decir que la COPRET, en la primera fase, que consiste en la elaboración del plan de acción, cometió varios errores que a largo plazo pueden afectar al cumplimiento del plan de acción y de las obligaciones contraídas por el Estado.

De los diversos desaciertos que se llevaron a cabo cabe constatar el hecho de que no existió, en cumplimiento con los principios y los artículos de gobierno de la AGA, una apertura por parte de la Comisión a todas las personas, entidades u organizaciones que quisieran participar desde el principio en la elaboración del plan de acción. En primer lugar, se impidió la participación de Acción Ciudadana, que es el capítulo nacional de Transparencia Internacional, y la invitación nunca fue abierta a todos los sectores. Si bien es cierto que la COPRET, con posterioridad, realizaría la convocatoria, esta llegó tarde para constituirse verdaderamente como un ejercicio de participación que permitiera desarrollar un plan conjunto, no solo la inclusión de los compromisos propuestos.

Esto constituye un error al considerar que 48 compromisos están muy por encima de la media propuesta por los 38 países miembros, que suelen ser de diez a doce compromisos. Esto imposibilita una labor de priorización tanto al seguimiento como al cumplimiento de los compromisos, pero es consecuencia de la inexistencia de diálogo previo a la formulación del plan que hubiera podido permitir la formulación de pocos compromisos, pero concretos y plausibles.

Un tercer error que cabe mencionar consiste en que, a pesar de que la COPRET acepta los compromisos de forma íntegra, al momento de publicar el plan no solo no aplica la matriz establecida por la AGA (la cual no es obligatoria pero resulta efectiva para conocer y priorizar los

compromisos), sino que a su vez modifica las fechas que la sociedad civil había establecido con anterioridad, dado que las metas eran semestrales o mensuales y dentro del plan final se indica en todos los compromisos que son de junio del 2014 a junio del 2016.

Tercera reunión

Fecha: 8 de agosto del 2014

Asistente: Rafael Poitevin, Director de Guatecívica

Formato: Entrevista

Síntesis de la entrevista:

Rafael Poitevin indicó que en el 2014 los acercamientos para la construcción del plan de acción desde el Gobierno se hicieron a través de la Alianza por la Transparencia (una instancia de sociedad civil) y de ahí surgió la participación de ICEFI, GUATECIVICA Y CONGRESO TRANSPARENTE en el proceso. Congreso Transparente, insistió en que las organizaciones presentaran una propuesta en conjunto dado que el Gobierno no había realizado convocatoria alguna.

Debemos de recordar que en un inicio fueron convocadas únicamente FUNDESA como sector privado. Una vez constituida la participación de Congreso Transparente, ICEFI y Guatecívica todas las OSC solicitaron la presencia de más organizaciones a la COPRET. La COPRET accedió a realizar una invitación pero restringió el acceso y participación de Acción Ciudadana, por lo que en esa ocasión a la primera reunión solo asistieron Guatecívica, Congreso Transparente y FUNDESA (ICEFI no asistió en protesta por el trato en contra a Acción Ciudadana).

La primera reunión que se celebró tuvo carácter informal, según menciona Poitevin; se llevó a cabo en la terraza del edificio y contó con la presencia de las tres entidades ya mencionadas. Por parte del Gobierno únicamente asistieron el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Educación y Segeplan, y los encargados de la COPRET. En un principio, se sustituyó a los responsables del tema por parte de la COPRET por los funcionarios que actualmente conocemos; solo la licenciada Zaira Mejía continuó encargada del proyecto, y se nombró a Diego Donis. En esa reunión el Gobierno les presentó un plan a modo de borrador (del cual obra en nuestro poder una copia). La sociedad civil no consiguió promover ningún plan que modifique ninguno de los 22 compromisos de este borrador ya establecidos por el Gobierno, por lo que no existió de momento una participación activa en la formulación. Con posterioridad, les entregaron a las instituciones que se encontraban allí una hoja en la que solicitaban que escribieran sus compromisos, pero las entidades se negaron y solicitaron más tiempo para presentarlas.

A partir de esa solicitud el Gobierno realizó la convocatoria pública, a través de la publicación de un anuncio en el *Prensa Libre* del 21 de mayo del 2014, pág. 28, para que toda entidad o ciudadano interesado pudiera presentar recomendaciones ya sea de forma física en la sede de la COPRET o enviándolas a un correo electrónico de la misma institución.

Con posterioridad, se realiza una reunión en donde solo tres entidades presentaron sus sugerencias. El señor Poitevin menciona la presencia de entidades del Estado, como el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Educación y la Segeplan, y de la Comisionada por la Transparencia Verónica Taracena. En esa reunión, cada asociación presentó sus compromisos: Congreso transparente presentó 4; Guatecívica, 4; ICEFI, 18 compromisos, lo que arroja un total de 26 compromisos presentados por la sociedad civil.

Las entidades de la sociedad civil solicitaron que se realizara una revisión de los compromisos del Gobierno y de la sociedad civil en su conjunto, a lo que la comisionada mencionó que solicitaría más tiempo, solicitud que no se llevó a cabo y, según indica Poitevin, la orden de la comisión, por

instrucciones de la vicepresidencia, fue que se incluyeran todos los compromisos presentados. No se logró la modificación o revisión de ninguno de los 22 compromisos establecidos por el Gobierno, dado que este inmediatamente envió el plan a la Alianza, que lo publicó el 11 de junio del 2014, incluyendo una modificación en las fechas por la que declaraba que todos se habían realizado entre junio del 2014 y junio del 2016, y no como lo habían establecido las organizaciones, basado en semestres y periodos mensuales.

En conclusión, según palabras de Poitevin, el Gobierno se apresuró a crear el plan de trabajo; restringió el acceso de Acción Ciudadana; encontró positiva la convocatoria para recibir recomendaciones, pero esta resultó tardía e ineficiente, pues hubo problemas con el seguimiento a las propuestas presentadas por correo electrónico, que no cumplía con un compromiso formulado por las organizaciones, ya que el Gobierno debía establecer un mecanismo formal de entrega de los compromisos. Se considera que el Gobierno actuó mal al no permitir modificaciones en sus compromisos y al cambiar las fechas de los compromisos establecidos por la sociedad civil sin antes generar una discusión previa con las organizaciones.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es un mecanismo clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. Un panel internacional de expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El panel está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del panel son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Liliane Corea
- Hazel Feigenblatt
- Jonathan Fox
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck
- Ernesto Velasco

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D. C., orienta la elaboración de los informes durante el proceso, en colaboración cercana con los investigadores nacionales. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹⁵⁸ La orientación completa para la investigación del MRI puede consultarse en el *Manual de procedimientos del MRI*, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

IX. Requisitos de elegibilidad

En septiembre del 2012, la AGA decidió promover en los países participantes la adopción de compromisos ambiciosos con relación a su desempeño en los criterios de elegibilidad de la AGA.

La Unidad de Apoyo de la AGA valora anualmente los criterios de elegibilidad. Los resultados se presentan más abajo.¹⁵⁹ Cuando sea pertinente, los reportes del MRI incluirán consideraciones con relación al contexto y a los avances o regresiones de los países sobre criterios específicos de elegibilidad, en la sección Contexto de País.

Criterio	2011	Actual	Cambio	Definición
Transparencia presupuestaria ¹⁶⁰	4	4	Sin cambio	4 = Se publican la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría 2 = Uno de los dos publicado 0 = Ninguno publicado
Acceso a la información ¹⁶¹	4	4	Sin cambio	4 = Ley de acceso a la información 3 = Provisión constitucional para acceso a la información 1 = Proyecto de ley para acceso a la información 0 = Ninguna ley
Declaración jurada de bienes ¹⁶²	2	2	Sin cambio	4 = Ley de declaración de bienes, con datos públicos 2 = Ley de declaración de bienes, sin datos públicos 0 = Ninguna ley
Participación cívica (Puntaje bruto)	3 (7,35) ¹⁶³	3 (7,35) ¹⁶⁴	Sin cambio	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> puntaje bruto: 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
Total / Posible (Porcentaje)	13/16 (81 %)	13/16 (81 %)	Sin cambio	75 % de los puntos posibles para ser elegible

¹⁵⁹ Para más información, vea <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

¹⁶⁰ Para más información, vea Tabla 1 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para evaluaciones actualizadas, vea <http://www.obstracker.org/>

¹⁶¹ Las dos bases de datos utilizadas son Provisiones Constitucionales en <http://www.right2info.org/constitutional-protections> y Leyes y Anteproyectos de Leyes en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

¹⁶² Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians", (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): [://bit.ly/19nDEfK](http://bit.ly/19nDEfK); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). [://bit.ly/1cloyf](http://bit.ly/1cloyf); Para información más reciente, vea <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de AGA cambió los dos medios de verificación para declaración jurada de bienes. La existencia de una ley y el acceso público de las declaraciones juradas de bienes reemplazaron el medio de verificación previo de presentación pública por políticos y presentación pública por funcionarios de alto rango. Para información adicional, vea la nota orientativa de Requisitos de Elegibilidad AGA 2014 en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

¹⁶³ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Disponible en: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)

¹⁶⁴ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/18kEzCt>