

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE:

# GUATEMALA: INFORME DE AVANCE 2012–2013

Renata Ávila Pinto, Jorge Luis Rodas y  
Jorge Gabriel Jiménez,  
Congreso Transparente  
Primer Informe de Avance

Open  
Government  
Partnership

MECANISMO DE REVISIÓN  
INDEPENDIENTE

 Congreso  
Transparente  
.org



# MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE: GUATEMALA INFORME DE AVANCE 2012-13



EXECUTIVE SUMMARY IN ENGLISH .....	3
RESUMEN EJECUTIVO .....	11
I   ANTECEDENTES .....	18
II   PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN .....	21
III   PROCESO: CONSULTA DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN.....	23
IV   IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS.....	25
1. SISTEMA DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN POR RESULTADOS .....	28
2. FORTALECIMIENTO DEL CONTROL DEL CRÉDITO PÚBLICO.....	35
3. CONTINUACIÓN DE LOS ESFUERZOS DE CONTROL Y TRANSPARENCIA .....	39
3.1 CONSTRUCTION SECTOR TRANSPARENCY INITIATIVE - COST .....	39
3.2 EXTRACTIVE INDUSTRIES TRANSPARENCY INITIATIVE - EITI .....	42
3.3 STOLEN ASSET RECOVERY INITIATIVE - STAR .....	44
V   AUTO-EVALUACIÓN .....	46
VI   ¿CÓMO AVANZAR?.....	47
ANEXO: METODOLOGÍA.....	54





# EXECUTIVE SUMMARY

## INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): GUATEMALA PROGRESS REPORT 2012-2013

Guatemala submitted an Action Plan focused on expediting administrative activities and fighting corruption. Although some progress was made in the areas of transparency and accountability, the national OGP would have greater impact with more robust initiatives and public awareness-raising campaigns concerning various open government issues, such as disclosure of information of public interest in order to empower citizens to demand accountability from public officials.

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 Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Guatemala began its formal OGP participation in 2011, when then Vice President Rafael Espada declared the government's intent to join. Guatemala presented its first Action Plan at the first OGP International Conference in April of 2012, in Brazil.

In Guatemala, the Presidential Commission for Transparency and Electronic Government (COPRET) is in charge of the OGP efforts. Other offices, including the Ministry of Public Finance, are responsible for implementing the OGP initiatives.

### OGP PROCESS

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

The Government of Guatemala failed to comply with the requirement to consult the public during the development of its Plan, and produced it without the important perspective of civil society on the issue of open government.

During the implementation of the Plan, the government arranged for a mechanism for consultation with public authorities, which took steps to create web portals containing official information, but that mechanism was criticized for not ensuring sufficient inclusion of civil society groups.

The Self-assessment Report was not submitted during the specified time period and was not submitted for the consideration of the public or civil society organizations as mandated by OGP guidelines.

### AT A GLANCE

PARTICIPANT SINCE: 2011  
NUMBER OF COMMITMENTS: 3  
NUMBER OF MILESTONES OR ACTIONS: 14

#### LEVEL OF COMPLETION OF MILESTONES:

COMPLETE:	0 of 14
SUBSTANTIAL:	2 of 14
LIMITED:	10 of 14
NOT STARTED:	2 of 14

#### TIMING

ON SCHEDULE:	1 of 14
--------------	---------

#### COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	7 of 14
PARTICIPATION:	0 of 14
ACCOUNTABILITY:	1 of 14
TECH. & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	2 of 14
NOT CLEAR:	7 of 14

#### NUMBER OF COMMITMENTS WITH

CLEAR RELEVANCE TO AN OGP VALUE:	7 of 14
MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	4 of 14
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	2 of 14

**ALL THREE (★): 1 of 14**

## COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make specific commitments in a two-year Action Plan. Table 1 summarizes each commitment, its level of completion, its ambition, whether it was completed within the planned schedule, and next steps for future action plans. Table 2 summarizes the OGP researcher's assessment of progress on each commitment. Guatemala's Action Plan included 3 commitments and 14 milestones or actions with respect to the commitments. The government made substantial progress on the assessed commitments but did not achieve any of the 14 milestones.

**Table 1 | Assessment of Progress by Commitment**

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
✦ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
<b>1. Results Based Management Evaluation System</b>										
1.1. Expediting administrative processes.									Behind schedule	<b>New commitment</b> based on existing implementation
1.2. Progressive eradication of secrecy in the awarding of goods, services, and public works.									Behind schedule	<b>Maintenance and monitoring</b> of complete implementation
1.3. Disclosure of results through the media and websites.									Behind schedule	Maintenance and monitoring
1.4. Regulation to eradicate waste.									Behind schedule	New commitment
1.5. Regulation of the contracting of permanent, advisory, and consulting personnel.									Behind schedule	New commitment
1.6. Regulation of an effective, timely acquisitions plan.									Behind schedule	New commitment
1.7. Regulation of excess expenses.									Behind schedule	Maintenance and monitoring

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
<b>2. Strengthening of Public Credit Controls:</b>										
2.1. Pay consultants for productions of goods on intermediate basis.									Behind schedule	New commitment
2.2. Regulate resource expenditures.									Behind schedule	New commitment
2.3. Make available information on public funds.									Behind schedule	Maintenance and monitoring
2.4. Promote expedited execution to reduce interest payments.									Behind schedule	New commitment
<b>3. Continuation of Control and Transparency Efforts</b>										
★ 3.1. Construction Sector Transparency Initiative - COST.									On schedule	<b>Continued work</b> on basic implementation
3.2. Extractive Industries Transparency Initiative - EITI.									Behind schedule	<b>Revision of the commitment</b> to make it more achievable or measurable
3.3. Stolen Asset Recovery Initiative - STAR.									Behind schedule	New commitment

**Table 2 | Summary of Progress by Commitment**

COMMITMENT NAME	SUMMARY OF RESULTS
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED	
<b>1. Results Based Management Evaluation System</b>	
<b>1.1. Expediting administrative processes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>The government of Guatemala proposed continuing the implementation of the Results Based Management Evaluation System, committing to 7 actions, 4 of which are relevant to open government. During the action plan implementation period, in 2013 a conceptual guide to planning and results-based budgeting was developed. That same year, a modification to the Organic Budget Law and as a result the projected budget for 2014 (which was not approved) proposed continuing the implementation process of the Results-Based Budget methodology. Regarding the progress in the area of open government values, the publication of information on the COPRET website is a significant step for disclosure of State information to the public and government transparency. However, according to the OGP researchers' analysis, the other actions, as written, do not clearly explain how they will promote relevant OGP values.</p>
<b>1.2. Progressive eradication of secrecy</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>1.3. Disclosure of results</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>1.4. Regulation to eradicate waste</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Not clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>1.5. Regulation of contracting procedures</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Not clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>1.6. Regulation of acquisitions plan</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Not clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>1.7. Regulation of excess expenses</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	

COMMITMENT NAME	SUMMARY OF RESULTS
<b>2. Strengthening of Public Credit Controls</b>	
<b>2.1. Change payment systems for consultants</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Not clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	<p>With respect to advances in the area of open government, the Integrated Accounting System (SICOIN) is a tool for monitoring the State budget. The publication of information through this system represents progress toward transparency. However, most of the other actions concerning this commitment are merely administrative and, as written, they do not explain their contribution to achieving relevant OGP values such as transparency, participation, and accountability.</p>
<b>2.2. Regulate resource expenditures</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Not clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Not started</li> </ul>	
<b>2.3. Make available information on public funds</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>2.4. Reduce interest payments</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Not clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	
<b>★ 3.1. Construction Sector Transparency Initiative (COST)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Transformative</li> <li>• Completion: Substantial</li> </ul>	<p>COST Guatemala, begun in 2009, is part of an international initiative sponsored by the World Bank that aims to reinforce transparency controls in accountability measures for public infrastructure. The leadership of COST submitted three reports and institutionalized internationally pre-established indicators, thus taking an important step toward the promotion of transparency in public works. Implementation of the commitment began in 2009 but it was only in mid-2013 that its implementation was resumed (when the country began participating in OGP). The commitment could have had major impact with respect to OGP values, but the implementation of COST was significantly delayed because, among other things, of the restructuring of COPRET in 2013.</p>
<b>3.2 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>The Government established the Comisión Nacional de Trabajo [National Labor Commission] to implement the EITI initiative in May 2012, and in August of that year it approved the internal regulations and drew up a work plan that included 8 strategic objectives. Some involve potential progress toward open government values, especially those that foster the dissemination of State information. During the implementation period, only objective 1 was completed (Guatemala's commitment to the EITI), which was not considered an ambitious step forward.</p>
<b>3.3 Stolen Asset Recovery Initiative - STAR</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Not clear</li> <li>• Potential impact: Low</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>Guatemala has been participating in the STAR initiative (a program for recovery of stolen assets proposed by the UN and the World Bank) since 2007. Members of civil society and World Bank officials believe that the progress on this initiative, since its inclusion in the OGP Action Plan, has been very minor or non-existent. Moreover, the initiative includes actions with participation of government officials but does not actively foster access to public information or include mechanisms for fostering open government. In conclusion, as it is written, it is not clear how the STAR initiative could promote OGP values.</p>

## RECOMMENDATIONS

In Guatemala, the struggle to enhance transparency and promote openness in State institutions has been ongoing since 1995, and has faced considerable obstacles. As a necessary condition for parallel implementation of the Peace Accords, Guatemala initiated institutional changes in the government to combat corruption and promote a more open, participative government. In recent years, and as part of its participation in the OGP, Guatemala has moved forward on issues related to transparency in government. One of the noteworthy efforts is the promulgation of the Law on Access to Public Information (LAIP), which is now a legal tool in force and operational that benefits citizens. Thanks to this Law, every person can access more information and obtain details about public spending, making better accountability possible.

Although all this represents a step in the right direction, there is still a long road ahead – full of considerable social and institutional challenges. There are concrete actions the government can take to overcome the obstacles of opacity in public administration and make progress toward open government. Applying the key OGP principles, civil society and the stakeholders believe it is important to take the following recommendations into consideration:

**1. Promote public participation through access to information.** To create a more participative government, it is necessary to increase informed participation in the existing forums and expand inter-institutional coordination of efforts aimed at open government.

**2. Strengthen the inclusion of indigenous communities in participation in order to foster cultural and age differences.** The increased use of technology, translation of public information into indigenous languages, and inclusion of the subject of open government in primary education are important steps toward improving participation by marginalized communities. It is also necessary to provide mechanisms to prevent older adults from being at a disadvantage and enable them to access the benefits of the new technologies.

## ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in the 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, visit: [www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria](http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria)

### BUDGET TRANSPARENCY:

Law in force

4 OF 4

### ACCESS TO INFORMATION:

Law in force

4 OF 4

### ASSET DISCLOSURE:

Elected Officials to Parliament only

2 OF 4

### PARTICIPATION:

7.35 of 10

3 OF 4

**3. Use tools with free, open standards for the classification and disclosure of government information.** The government should approve an agreement to ensure the openness of information and the adoption of freer, more open international standards, with respect to classification as well as the circulation and disclosure of official information so that it will be reusable, free, interoperable, and not subject to copyright restrictions.

**4. Protect the privacy and security of its citizens' data and the data of foreigners subject to its jurisdiction.** It is important to adopt the highest standards for protection of privacy and human rights in the mechanisms that the government uses to collect personal data and private communications.

**5. Invest in human resources and devote financial resources to the successful development of its plans for open government.** To make progress toward transparency and fight corruption it is necessary to invest sufficient resources in training programs on open government in order to carry out the tasks associated with the OGP commitments.

**6. Reduce the amount of classified and secret information to that which is strictly necessary and permitted by the constitution and be transparent with respect to the information that remains classified.** To address the challenges of State secrecy, the Government will have to open historical files with information that sheds light on the country's internal armed conflict, ensure their preservation, and implement mechanisms with respect to the information it classifies on national security grounds. Also, if new information is classified, it should be transparent about the reasons for withholding the information, and excessive classification should be avoided.

**7. Actively promote digital inclusion to improve access to the new information and communication technologies.** Development and promotion of the new information and communications technologies is key to improving participation through digital inclusion.



Congreso Transparente [Transparent Congress] is a communication bridge between members of Congress and the citizens of Guatemala. Its purpose is to ensure that the citizens are aware of their representatives, their actions, the draft laws they are preparing, and the laws that have been approved. Moreover, Congreso Transparente promotes discussion and analysis of the deputies' actions, analyzing various issues related to Congress and the most important draft laws. Congreso Transparente aims to be a tool to help citizens understand their representatives' actions and thus strengthen democracy.



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



# RESUMEN EJECUTIVO: GUATEMALA

## MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI): GUATEMALA INFORME DE AVANCE 2012-2013

Guatemala presentó un Plan de Acción centrado en la agilización de la administración pública y el combate contra la corrupción. Si bien se realizaron algunos avances en el tema de transparencia y rendición de cuentas, el proceso nacional de la AGA tendría un mayor impacto si contara con iniciativas más robustas e incluyera campañas de concientización pública en diversos temas de gobierno abierto, como la divulgación de información de interés público para empoderar a los ciudadanos para exigir rendición de cuentas a los funcionarios públicos.

La Alianza para el 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, combatir 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 de la AGA.

Guatemala suscribió a la AGA en julio de 2011 cuando el Vicepresidente de la República Rafael Espada presentó su intención para participar en la AGA. Su Primer Plan de Acción fue presentado en la Primera Conferencia Internacional de la AGA celebrada en abril de 2012 en Brasil.

En Guatemala, La Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) encabeza los esfuerzos de la AGA. Otras dependencias, incluyendo el Ministerio de Finanzas Públicas, se encuentran a cargo de la implementación de las iniciativas de la AGA.

### EL PROCESO AGA

Los países que participan en la AGA tienen que seguir un proceso de consulta a la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus Planes de Acción AGA.

El gobierno de Guatemala no cumplió con el requisito de consultar al público durante el desarrollo de su Plan, produciéndolo sin la importante perspectiva de la sociedad civil en el tema de gobierno abierto.

Durante la implementación del Plan, el gobierno organizó un mecanismo de consulta con entidades públicas que llevó a avanzar en la creación de portales web que disponen de información oficial pero dicho mecanismo fue criticado por no haber incluido suficientemente a grupos de la sociedad civil.

El Informe de Auto-evaluación no fue presentado dentro del plazo estipulado ni fue puesto a consideración del público ni de las organizaciones de la sociedad civil, como esta estipulado por mandato de la AGA.

### VISTA RÁPIDA

PARTICIPA DESDE: 2011

NÚMERO DE COMPROMISOS: 3

NÚMERO DE HITOS O ACCIONES: 14

#### GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS HITOS

COMPLETOS:	0 DE 14
SUSTANTIVOS:	2 DE 14
LIMITADOS:	10 DE 14
NO INICIADOS:	2 DE 14

#### PUNTUALIDAD

A TIEMPO:	1 DE 14
-----------	---------

#### ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS

ACCESO A LA INFORMACIÓN:	7 DE 14
PARTICIPACIÓN:	0 DE 14
RENDICIÓN DE CUENTAS:	1 DE 14
TECN. E INNOV. PARA LA TRANSP. Y RENDICIÓN DE CUENTAS:	2 DE 14
NO CLARA:	7 DE 14

#### NÚMERO DE COMPROMISOS QUE FUERON:

CLARAMENTE RELEVANTES CON UN ALGÚN VALOR DE LA AGA:	7 DE 14
DE IMPACTO POTENCIAL MODERADO O TRANSFORMADOR:	4 DE 14
REALIZADOS CON AVANCES SUSTANTIVOS O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS:	2 DE 14

CON LOS TRES CRITERIOS (🌟) 1 DE 14

## IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Como participantes en la AGA, los países tienen que elaborar Planes de Acción bianuales que contienen compromisos puntuales. Tabla 1 resume cada compromiso, el nivel de cumplimiento, el grado de ambición en cuanto a su impacto potencial, si éste se cumplió en el tiempo establecido y cuáles son los próximos pasos a seguir en los futuros planes de acción. Tabla 2 resume el análisis de los investigadores de la AGA el progreso de cada uno de los compromisos. El Plan de Acción de Guatemala incluyó 3 compromisos y 14 hitos o acciones referidos a los compromisos. El gobierno realizó avances sustanciales en los compromisos evaluados pero no logró cumplir con ninguno de los 14 hitos.

**Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso**

NOMBRE, COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
✦ EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE CON LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVO O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO..										
<b>1. Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados</b>										
1.1. Agilización de los procesos administrativos.									Atrasado	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
1.2. Erradicación del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas.									Atrasado	Mantenimiento y monitoreo de la implementación completa
1.3. Divulgación de resultados a través de los medios de comunicación y portales.									Atrasado	Mantenimiento y monitoreo
1.4. Regulación para erradicar el desperdicio.									Atrasado	Nuevo compromiso
1.5. Regulación en contrataciones de personal permanente, asesor y consultivo.									Atrasado	Nuevo compromiso
1.6. Regulación de un plan de adquisiciones efectivo y oportuno.									Atrasado	Nuevo compromiso
1.7. Regulación de gastos superfluos.									Atrasado	Mantenimiento y monitoreo

NOMBRE, COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	POCO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
<p>★ EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE CON LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVO O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO..</p>										
<b>2. Fortalecimiento del Control del Crédito Público</b>										
2.1. Pagar a los consultores por la generación de productos intermedios.									Atrasado	Nuevo compromiso
2.2. Regular los recursos ejecutados.									Atrasado	Nuevo compromiso
2.3. Poner a la vista pública los avances de los fondos.									Atrasado	Mantenimiento y monitoreo
2.4. Impulsar la agilización de la ejecución para reducir el pago de intereses.									Atrasado	Nuevo compromiso
<b>3. Continuación de los Esfuerzos de Control y Transparencia</b>										
★ 3.1. Construction Sector Transparency Initiative - COST.									A tiempo	<b>Trabajo continuado</b> en la implementación básica
3.2. Extractive Industries Transparency Initiative - EITI.									Atrasado	<b>Revisión del compromiso</b> para hacerlo más realizable o medible
3.3. Stolen Asset Recovery Initiative - STAR.									Atrasado	Nuevo compromiso

Tabla 2 | Resumen de resultados de los compromisos

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p>✦ EL COMPROMISO, COMO ESTÁ ESCRITO, ES CLARAMENTE RELEVANTE EN RELACIÓN A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANTIVO O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>	
<p><b>1. Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados</b></p>	
<p><b>1.1. Agilización de los procesos administrativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>El gobierno de Guatemala propuso continuar con la implementación del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados, contando con 7 acciones entre las que 4 tienen relevancia con respecto al gobierno abierto. Durante el período de implementación del plan de acción, en 2013 se elaboró una guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados. El mismo año fue aprobada una modificación a la Ley Orgánica del Presupuesto y el proyecto de presupuesto 2014 (el cual no fue aprobado) que proponía continuar el proceso de implementación de la metodología del Presupuesto por Resultados. Con respecto al avance a la transparencia y la rendición de cuentas, la publicación de información en el portal de COPRET está identificada como un paso significativo para divulgar información estatal al público y transparentar la administración pública. Sin embargo, de acuerdo al análisis de los investigadores de la AGA, las demás acciones, tal como están escritas, no explicitan claramente cómo promoverán valores relevantes a la AGA.</p>
<p><b>1.2. Erradicación progresiva del secretismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	
<p><b>1.3. Divulgación de resultados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	
<p><b>1.4. Regulación para erradicar el desperdicio</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	
<p><b>1.5. Regulación en contrataciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	
<p><b>1.6. Regulación de un plan de adquisiciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	
<p><b>1.7. Regulación de gastos superfluos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Sustancial</li> </ul>	

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<b>2. Fortalecimiento Control del Crédito Público</b>	
<b>2.1. Cambiar la forma de pago</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: No iniciado</li> </ul>	<p>Con respecto a los avances en el tema de gobierno abierto, el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) sirve como herramienta para monitorear el presupuesto del Estado. La publicación de información a través de dicho sistema sí constituye un avance respecto al tema de la transparencia. Sin embargo, la mayoría de las otras acciones referidas a este compromiso son meramente administrativas y, tal como están escritas, no explicitan su contribución en relación a los valores de la AGA relevantes como son la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.</p>
<b>2.2. Regular los recursos ejecutados</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: No iniciado</li> </ul>	
<b>2.3. Poner a la vista pública los avances de los fondos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	
<b>2.4. Reducir el pago de intereses</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	
<b>🌟 3.1. Construction Sector Transparency Initiative (COST)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Transformador</li> <li>• Cumplimiento: Sustancial</li> </ul>	<p>COST Guatemala, iniciada en 2009, es parte de una iniciativa internacional auspiciada por el Banco Mundial que busca reforzar las acciones de control y transparencia en la rendición de cuentas en materia de infraestructura pública. La dirección de COST entregó tres informes e institucionalizó indicadores preestablecidos internacionalmente, dando con ello un paso importante en la promoción de la transparencia en obras públicas. El compromiso comenzó a ser implementado en 2009 pero no fue sino hasta mediados de 2013 que su implementación fue reanudada (cuando el país comenzó a participar en la AGA). El compromiso pudo haber tenido un impacto importante respecto a los valores de la AGA pero la implementación de COST tuvo un retraso significativo, entre otras razones, debido a la reestructuración de la COPRET en 2013.</p>
<b>3.2 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>El gobierno estableció la Comisión Nacional de Trabajo para implementar la iniciativa de EITI en mayo de 2012, y en agosto del mismo año aprobó las normas internas y elaboró un plan de trabajo que incluye 8 objetivos estratégicos. Algunos suponen un avance potencial en relación a los valores de gobierno abierto, especialmente el de promover la difusión de información estatal. Durante el período de implementación, solo se ha cumplido con el objetivo 1 (adhesión de Guatemala a la EITI) aunque no se trata de un paso ambicioso.</p>
<b>3.3 Stolen Asset Recovery Initiative - STAR</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: No clara</li> <li>• Impacto potencial: Poco</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>Guatemala ha participado en la iniciativa STAR (un programa de recuperación de activos robados propuesto por la ONU y el Banco Mundial) desde 2007. Miembros de la sociedad civil y funcionarios del Banco Mundial consideran que el avance en esta iniciativa, desde su inclusión en el Plan de Acción de la AGA, ha sido muy bajo o nulo. Además, la iniciativa cuenta con acciones con participación de funcionarios de gobierno pero no promueve activamente el acceso a la información pública ni incluye mecanismos para promover el gobierno abierto. En conclusión, tal como está escrito, no queda claro cómo la iniciativa STAR podría servir para promover los valores de la AGA.</p>

## RECOMENDACIONES

En Guatemala, la lucha por la transparencia y apertura de las instituciones estatales ha sido constante desde 1995, aún cuando ha enfrentado obstáculos de consideración. Como una condición necesaria para implementar paralelamente los Acuerdos de Paz, Guatemala inició cambios institucionales en la administración pública para combatir la corrupción y tener un gobierno más abierto y participativo. En los últimos años, y como parte de su participación en la AGA, Guatemala ha avanzado en temas relacionados con la transparencia en la administración pública. Uno de los esfuerzos que cabe destacar es la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que hoy en día es una herramienta legal vigente y operativa que beneficia a los ciudadanos. Gracias a dicha Ley, toda persona puede acceder a más información y puede conocer en detalle el gasto público, haciendo posible una mejor rendición de cuentas.

Aunque todo esto representa un paso adelante en la dirección correcta aún queda un largo camino por recorrer – uno lleno de desafíos sociales e institucionales de consideración. Hay acciones concretas que el gobierno podría tomar para superar los obstáculos de la opacidad de la gestión pública y avanzar en los temas de gobierno abierto. Aplicando principios claves de la AGA, la sociedad civil y los partes interesadas consideran que es importante que se tomen en cuenta las siguientes recomendaciones:

- 1. Promover la participación ciudadana a través del acceso a la información.** Con el fin de crear un gobierno más participativo, es necesario ampliar la participación informada en las instancias existentes y aumentar la coordinación interinstitucional de los esfuerzos orientados al gobierno abierto.
- 2. Fortalecer la inclusión de comunidades indígenas en la participación ciudadana con el fin de nutrir las diferencias culturales y etarias.** El aumento del uso de la tecnología, la traducción de la información pública a lenguas indígenas y la inclusión del tema de gobierno abierto en la educación primaria, son pasos importantes para mejorar la participación de comunidades marginalizadas. También es necesario habilitar mecanismos para que los adultos mayores no se encuentren en desventaja y puedan también acceder a los beneficios que proporcionan las nuevas tecnologías.

## ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar adhesión a la idea de gobierno abierto conforme criterios y requisitos mínimos en algunas dimensiones claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información, visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>. Datos sin procesar han sido codificados por la AGA a una escala de 4 puntos en cada indicador. Las cifras de la AGA aparecen entre paréntesis.

### TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA:

Ambos documentos presupuestarios  
(4 DE 4)

### ACCESO A INFORMACIÓN:

Ley vigente  
(4 DE 4)

### DIVULGACIÓN DE PATRIMONIO:

Solo elegidos al parlamento  
(2 DE 4)

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA:

7.35 de 10  
(3 DE 4)

**3. Usar herramientas con estándares abiertos y libres para la clasificación y divulgación de la información gubernamental.** El gobierno debe aprobar un acuerdo para asegurar la apertura de la información y la adopción de los estándares internacionales más libres y abiertos, tanto con respecto a la clasificación como a la circulación y divulgación de información oficial para que estos sean reutilizables, gratuitos, interoperables y sin restricciones de derechos autorales.

**4. Proteger la privacidad y seguridad de los datos de sus ciudadanos y extranjeros sujetos a su jurisdicción.** Es importante adoptar los más altos estándares de protección de la privacidad y de derechos humanos en aquellos mecanismos que el gobierno aplica al recolectar datos personales y comunicaciones privadas.

**5. Invertir en recursos humanos y dedicar recursos financieros al desarrollo exitoso de sus planes en los temas de gobierno abierto.** Para avanzar en transparencia y luchar contra la corrupción es necesario invertir recursos suficientes en programas de capacitación sobre gobierno abierto para realizar las tareas asociadas a los compromisos de la AGA.

**6. Reducir la información clasificada y secreta a la estrictamente necesaria y permitida por disposición constitucional y ser transparente en cuanto a la información que permanece clasificada.** Para enfrentar los desafíos del secretismo del Estado, el gobierno tendrá que abrir los archivos históricos para la clarificación del conflicto armado interno, asegurar su preservación e implementar mecanismos respecto de la información que clasifica por motivos de seguridad nacional. Así también, en el caso de que nueva información sea clasificada, debe ser transparente en cuanto a los motivos de no divulgar la información y evitar la clasificación excesiva.

**7. Promover activamente la inclusión digital para mejorar el acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.** El desarrollo y promoción de las nuevas tecnologías de la información y comunicación es clave para mejorar la participación ciudadana a través de la inclusión digital.



Congreso Transparente es un puente de comunicación entre integrantes del Congreso y los ciudadanos de Guatemala cuyo propósito es que la ciudadanía conozca a sus representantes, sus actuaciones, las iniciativas de ley que están estudiando e incluso las leyes que han sido aprobadas. Además, Congreso Transparente promueve la discusión y el análisis de las actuaciones de los diputados, analizando diversos temas relacionados con el Congreso y las iniciativas de ley más importantes. Congreso Transparente busca ser una herramienta de los ciudadanos para el conocimiento del actuar de sus representantes y así fortalecer la democracia.



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 e implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre partes interesadas y mejorar la rendición de cuentas.

# I | ANTECEDENTES

## Introducción

El Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto u OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca el establecimiento de compromisos 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 el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

Guatemala es uno de los 39 países (se sumó en 2012), siendo parte de la segunda cohorte en convertirse en miembros activos de la Alianza. Sin embargo, debemos resaltar que su participación formal comenzó en julio de 2011 cuando el Vicepresidente de la República Rafael Espada se manifestó a través de una carta y declaró la intención de que Guatemala formara parte de la Alianza para el Gobierno Abierto.<sup>1</sup>

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales: 1) transparencia fiscal; 2) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos; 3) acceso a la información pública; y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. Se usan como base indicadores objetivos elaborados por organismos ajenos a la AGA para determinar el grado de progreso de cada país en cada una de estas dimensiones, asignando una valoración máxima de 4 puntos en cada indicador.

Guatemala contaba con los requisitos necesarios de elegibilidad y una puntuación total de 13 puntos sobre un máximo posible de 16 en la evaluación de criterios de la AGA. En el momento de su incorporación a la AGA, el país contaba con 4 puntos sobre un total de 4 en los indicadores mínimos de la encuesta de transparencia fiscal realizada por *International Budget Partnership*.<sup>2</sup> Respecto de la divulgación pública de los

ingresos y recursos de las personas en cargos políticos y altos funcionarios públicos, Guatemala obtuvo un puntaje de 2 sobre un total de 4.<sup>3</sup> En cuanto al acceso a la información, Guatemala obtuvo 4 puntos sobre un total de 4,<sup>4</sup> dado que tiene una ley de acceso a la información.<sup>5</sup> Finalmente, en participación ciudadana, el país logró un total de 3 puntos ya que obtuvo un puntaje de 7,35 de un máximo de 10 en el sub-indicador referido a las Libertades Civiles del Índice de Democracia de la *Economist Intelligence Unit*.<sup>6</sup>

Todos los gobiernos participantes deben elaborar planes de acción que incluyan compromisos específicos a alcanzar durante un período inicial de dos años. Los gobiernos deben organizar sus planes de acción en función de los “grandes desafíos.”<sup>7</sup> Los planes de acción deben incluir compromisos significativos para cambiar las prácticas en la dimensión del gran desafío relevante. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso, o iniciar acciones en una nueva área.<sup>8</sup>

Junto con los otros países que conforman la segunda cohorte de la AGA (el segundo grupo de países signatarios de la Alianza) el gobierno de Guatemala presentó su Plan de Acción en la Primera Conferencia Internacional de la AGA, celebrada el 17 y 18 de abril de 2012, en Brasilia. La fecha de inicio efectivo del Plan de Acción de Guatemala fue el 9 de abril de 2012, cuando el gobierno de Guatemala publicó su Plan.<sup>9</sup> Este Plan estuvo en vigencia a partir del 1 de julio de 2012 y hasta el 30 de junio de 2013. El 31 de octubre de 2013, el gobierno entregó la auto-evaluación del Plan.<sup>10</sup> Según el calendario oficial de la AGA,<sup>11</sup> funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil revisarán el primer Plan o desarrollarán un nuevo Plan para abril de 2014, para lo cual realizarán consultas a partir de enero de 2014.

En conformidad con lo establecido en los estatutos de gobernanza de la AGA, el Mecanismo de Revisión Independiente, MRI (en inglés *Independent Reporting Mechanism*, IRM) se ha asociado con investigadores nacionales, independientes y con experiencia en la materia, para realizar en cada país una evaluación del

desarrollo e implementación de los planes de acción. En Guatemala, el MRI se asoció con la organización Congreso Transparente a fin de realizar la investigación independiente del progreso alcanzado por el Plan de Acción 2012-2014. Con su trabajo, el MRI busca establecer un diálogo continuo en torno al desarrollo e implementación de los compromisos futuros en cada país participante. La metodología utilizada, las fuentes y las referencias están detalladas en la Nota Metodológica.

### Contexto Institucional

En Guatemala, la transparencia ha sido un pilar fundamental en las políticas públicas para combatir la corrupción y es, a la vez, una condición necesaria para implementar los Acuerdos de Paz firmados en 1996. Desde que se firmaron dichos acuerdos, el Estado de Guatemala ha suscrito varios convenios, entre los que se puede mencionar la Convención Interamericana contra la Corrupción (suscrita en 1996) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003). Además, el poder ejecutivo ha firmado acuerdos gubernamentales para la creación de comisiones y secretarías de transparencia con el fin de establecer un gobierno más abierto y participativo.<sup>12</sup>

En la implementación del Plan de Acción de la AGA, el gobierno ha contado con dos instituciones responsables. Durante el primer año, la encargada fue la Secretaría de Control y Transparencia (SECYT), institución que dejó de existir cuando una resolución de la Corte de Constitucionalidad la declaró inconstitucional.<sup>13</sup> La institución que actualmente se encuentra a cargo de la implementación del Plan es la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET). COPRET tiene entre sus objetivos apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del poder ejecutivo para coordinar la aplicación de las medidas a favor del gobierno abierto.<sup>14</sup> La Comisión está integrada por el Vicepresidente de la República y el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Entre sus atribuciones, señaladas en el artículo 6 del acuerdo gubernamental que la creó,<sup>15</sup> se encuentran la de coordinar, recomendar, promover y dar seguimiento a las estrategias, acciones o propuestas en materias de gobierno abierto de las instituciones pertenecientes al poder ejecutivo.

COPRET es la institución encargada de darle seguimiento al Plan de Acción. Otras dependencias, especialmente el Ministerio de Finanzas Públicas, se encuentran a cargo de la implementación de las iniciativas de la AGA. Entre los esfuerzos que COPRET menciona en el informe de auto-evaluación<sup>16</sup> como avances en el tema de transparencia se encuentra la publicación en su portal web de renglones especiales de los gastos superfluos (alimentos, telefonía, combustible, viáticos, y pasajes aéreos) de las diferentes instituciones del poder ejecutivo, lo que demuestra su capacidad de mejorar la transparencia a través de la divulgación de información pública.<sup>17</sup> En este contexto, COPRET monitorea a otras dependencias del Estado pero no necesariamente tiene entre sus atribuciones sancionar a funcionarios o controlar el manejo de los fondos de otras dependencias, como sí lo tiene, por mandato constitucional, la Contraloría General de Cuentas.

### Nota Metodológica

La MRI se asocia con investigadores independientes, y con experiencia, para realizar y difundir los informes sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado ante la AGA. En Guatemala, el MRI se asoció con la organización Congreso Transparente para analizar y evaluar la implementación del Plan de Acción 2012-2014. Los investigadores tuvieron dificultades para obtener información sobre la auto-evaluación del gobierno ya que el informe respectivo fue entregado solo un día antes de la fecha de la entrega del informe MRI. Sin embargo, los investigadores sostuvieron entrevistas con actores importantes en la implementación y cumplimiento del Plan como también con representantes de la sociedad civil y del sector empresarial organizado y con funcionarios de gobierno.

Con el objetivo de consolidar la mayor cantidad de información posible, los investigadores organizaron varias reuniones a través de las cuales pudieron conocer la visión de funcionarios de gobierno, miembros de la sociedad civil organizada, miembros del sector empresarial organizado y también ciudadanos independientes expertos en el tema de gobierno abierto y transparencia. Además consultaron documentos y normas jurídicas que luego utilizaron como referencias en su informe. Los investigadores

del MRI revisan dos documentos claves proveídos por los gobiernos nacionales: el primer Plan de Acción nacional y la auto-evaluación del primer proceso, ambos documentos a los que se hace referencia reiteradamente en este documento. Toda la información explicativa de la metodología utilizada por los investigadores se encuentra en el anexo metodológico del mismo.

Varios documentos fueron consultados a lo largo de este proceso de investigación. Todos los documentos originales, además de muchos documentos citados en el informe, se encuentran disponibles para consultas y comentarios en la biblioteca en línea del MRI en Guatemala.<sup>18</sup>

---

<sup>1</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto, página de Guatemala, <http://bit.ly/1bPsiUi>.

<sup>2</sup> La AGA otorga dos puntos a cada una de las dos informaciones esenciales (Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Informe de Auditoría) consideradas como parte de un sub-conjunto de indicadores del Índice 2010 de Presupuesto Abierto, para los países incluidos en el Índice. Ver Open Budget Index Score. International Budget Partnership, <http://bit.ly/1jP88ir>.

<sup>3</sup> Basado en la encuesta encargada por el Banco Mundial en 2009 sobre la divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos titulada "La revelación de los políticos," por Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López -de- Silanes y Shleifer Andrei, que abarca a 175 países (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEFK>; y un estudio del Banco Mundial de 2009 sobre la renta y la declaración de bienes de los funcionarios de alto nivel titulada "Los ingresos y la declaración de bienes de los países miembros del Banco Mundial", de Richard Messick, Especialista Senior para el Sector Público del Banco Mundial, que abarca a 149 países, (Washington, DC: World Bank, 2009). <http://bit.ly/1clokyf>.

<sup>4</sup> Ver la encuesta sobre leyes de acceso a la información compilada por la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, <http://bit.ly/1byKbT1>.

<sup>5</sup> Decreto Numero 57-2008, Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, <http://bit.ly/1eYIDJ>.

<sup>6</sup> The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: The Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

<sup>7</sup> Ver la Sección 4 para una lista de los grandes desafíos.

<sup>8</sup> Los Grandes desafíos de la AGA son la mejora de los servicios públicos, el aumento de la integridad pública, la gestión más eficaz de los recursos públicos, la creación de comunidades más seguras, y el aumento de la responsabilidad corporativa.

<sup>9</sup> Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), Plan de Acción de Guatemala, 9 de abril de 2012, disponible en <http://bit.ly/1hiUfYB>.

<sup>10</sup> Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), Informe de Auto-evaluación, disponible en <http://bit.ly/1ddfqo1>.

<sup>11</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto, calendario, <http://bit.ly/1dAjCam>.

<sup>12</sup> Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), Informe de Auto-evaluación.

<sup>13</sup> Según al informe de Auto-evaluación del gobierno de Guatemala, "Dicha Secretaría realizó diversas denuncias a ex funcionarios de la administración anterior, lo que motivó que la Diputada Julia Maldonado del partido Líder –a quien había denunciado por mal manejo de fondos en CONJUVE- promoviera inconstitucionalidad contra el Acuerdo Gubernativo de su creación, resolviendo la Corte de Constitucionalidad expulsarla del ordenamiento jurídico guatemalteco en consecuencia dicha Secretaría tuvo que ser liquidada." Ver Informe de Auto-evaluación, página 5.

<sup>14</sup> Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo 360-2012, Guatemala, 2012.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), Informe de Auto-evaluación, página 10.

<sup>17</sup> Ver el sitio de web de COPRET, <http://bit.ly/Jsi6XJ>.

<sup>18</sup> Guatemala Biblioteca AGA, <http://bit.ly/1mxnIDq>.

# II | PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

**El gobierno no realizó una consulta a la sociedad civil durante la elaboración del Plan de Acción, produciendo así un plan cuyo impacto potencial en materia de gobierno abierto es limitado.**

Los países que participan en la AGA deben consultar ampliamente al público durante la preparación de sus planes de acción respetando los siguientes criterios o requisitos:

- Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el horario (al menos virtualmente) antes de las consultas.
- Buscar diversidad de opiniones.
- Resumir la consulta pública y ponerla a disposición, junto con todos los comentarios individuales escritos que fueron 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.
- Usar diversos mecanismos – incluyendo reuniones virtuales y en persona – para crear oportunidades para la participación ciudadana.

Una quinta directriz del proceso incluido en la Carta de la AGA será abarcado en la Sección III "Consulta

**GRÁFICO 1: PROCESO DE CONSULTA**

FASE	REQUISITOS DE LOS OGP ARTICLES OF GOVERNANCE	¿SE CUMPLIÓ CON ESTE REQUISITO?
Durante el desarrollo del Plan	Cronograma del proceso: disponible antes de las consultas	No
	Cronograma: en línea	No aplica
	Cronograma: otras formas	No aplica
	Cronograma: enlaces	No aplica
	Aviso previo	No
	Días de anticipación	No aplica
	Aviso previo adecuado	No aplica
	Publicidad y promoción	No
	Publicidad: enlaces	No aplica
	Consultas en línea	No
	Consultas: enlaces	No aplica
	Consultas en persona	No
	Resumen de comentarios	No
	Resumen de comentarios: enlaces	No aplica
Durante la implementación	Foro regular	Sí

durante la implementación” pero se incluye aquí para facilitar la lectura:

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

### **Aviso previo antes de las consultas**

En Guatemala, la institución responsable de la elaboración del informe del Plan de Acción – hoy COPRET – no cumplió con el requisito de consultar ampliamente a la comunidad nacional para aumentar la participación del público en la elaboración de su Plan de Acción. El desarrollo del plan fue unidireccional ya que no le permitió a la ciudadanía comentar, criticar o, de alguna forma, interactuar en el proceso. La falta de consulta dio lugar a un plan cuya formulación carece de la perspectiva inclusiva de los representantes de la sociedad civil, quienes cuentan con una valiosa experiencia en materia de transparencia y gobierno abierto.

### **Calidad y profundidad de la consulta**

Durante la elaboración del Plan de Acción, los representantes de COPRET no llevaron a cabo un proceso de consulta a la sociedad civil u otras entidades del Estado que estarían encargadas de hacer cumplir el Plan. Lo anterior ha sido criticado por los investigadores, al igual que por miembros de la sociedad civil, ya que llevó a que el Plan quedara limitado a pocas acciones que, además, no tendrían un impacto significativo en favor del gobierno abierto.

# III | PROCESO: CONSULTA DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN

**El gobierno organizó una consulta lo que produjo avances en la creación de sitios web oficiales para divulgar información según lo requiere la Ley de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, la consulta no incluyó suficientemente a grupos de la sociedad civil.**

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

## Proceso de la consulta

En el caso de Guatemala, el gobierno creó una instancia para consultar a organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en las mesas de trabajo organizadas por el gobierno, faltó la participación de muchos grupos de la sociedad civil que podrían haber contribuido al proceso.

COPRET organizó tres mesas de trabajo para tres sectores específicos: la sociedad civil (organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de transparencia o gobierno abierto), distintas instituciones del poder ejecutivo (principalmente los ministerios), y una mesa académica en la que participaron las universidades. Estas se reunían cada 15 días en la sede de COPRET ubicada en Ciudad de Guatemala. Estos fueron foros nuevos que implementó la Comisión con el fin de consultar al *público* durante el proceso de la AGA. En el contexto guatemalteco, esta forma de coordinación con otras instituciones del Estado es común. Por mencionar algunos ejemplos, el Sistema Nacional de Seguridad<sup>1</sup> integra a los ministerios encargados del tema de seguridad, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria incluye a los ministerios relacionados con el tema y a miembros de la sociedad civil y del sector empresarial,<sup>2</sup> y el Sistema Educativo Nacional<sup>3</sup> se coordina con el Ministerio de Educación, la comunidad educativa y los centros educativos.

A las mesas de la sociedad civil fueron invitados las organizaciones Guatemala Visible, Fundación Mack,

la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, la Alianza por la Transparencia, Acción Ciudadana, Congreso Transparente, la Red Nacional por la Integridad, AsíEs, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), CALAS, el Centro de Estudios de Guatemala (CEG), el Movimiento Cívico Nacional, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatecívica, CENACIDE, el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) y la Fundación Myrna Mack. Sin embargo, únicamente participaron — al menos en una ocasión — Acción Ciudadana, Congreso Transparente, Guatemala Visible, la Red Nacional por la Integridad, el Movimiento Cívico Nacional, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, el Centro de Estudios de Guatemala, la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, la Fundación Myrna Mack y la Alianza por la Transparencia (como alianza a pesar de que varios de sus integrantes participaron).

Según el funcionario de COPRET que puso en práctica estos foros, fue muy útil contar con la presencia de los ministerios ya que se invitó primero a los encargados de comunicación social y posteriormente a los planificadores de las entidades de gobierno. La razón de invitar primero a los encargados de comunicación social, es que ellos tienen a su cargo la difusión de la información de las entidades gubernamentales, y los planificadores son quienes, después de ver los resultados, incluían dentro de los planes gubernamentales los temas de difusión como una parte fundamental del plan de gobierno.<sup>4</sup>

Ellos estaban a cargo de los sitios web de las instituciones a las que pertenecían. Hubo avances<sup>5</sup> en algunos ministerios, como los de Salud, Educación, Desarrollo Social, y Cultura, especialmente para que

sus portales web se organizaran de una misma forma (lo cual facilita al público su búsqueda y organización porque encuentran en el mismo lugar de cada sitio web, la misma información no importando si es de una entidad gubernamental distinta) y contarán con la información que la Ley de Acceso a la Información Pública obliga a divulgar. Esto fue confirmado por uno de los representantes del gobierno que participó en la mesa.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Congreso de la República de Guatemala, Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad, Guatemala, 2008, artículo 7.

<sup>2</sup> Congreso de la República de Guatemala, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2005, artículo 13.

<sup>3</sup> Congreso de la República de Guatemala, Ley de Educación Nacional, 1991, artículo 5.

<sup>4</sup> Entrevista a Manuel Chocano, ex encargado del tema de gobierno abierto de COPRET, realizada en octubre de 2013.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Entrevista al Subjefe del Departamento de Prensa del Ministerio de la Defensa, realizada en octubre de 2013.

# IV | IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Los países que participan en la OGP desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos deben empezar sus planes explicando los esfuerzos corrientes relacionados a los Grandes Desafíos de la AGA escogidos, incluyendo estrategias específicas de gobierno abierto y programas en desarrollo. Luego, los planes deben proponer los compromisos del gobierno, los cuales deben modificar la práctica gubernamental en ese ámbito. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o iniciar acciones en nuevas áreas.

Los compromisos deben enfocarse en un conjunto de cinco “grandes desafíos” que todos los gobiernos enfrentan. La AGA reconoce que cada país empieza desde un punto distinto de referencia. Por lo tanto, los países son los encargados de elegir los grandes desafíos y compromisos concretos más relevantes al contexto nacional. Ningún plan de acción, estándar o compromiso específico es impuesto en ningún país.

Los cinco grandes desafíos son:

1. Mejorar los servicios públicos—medidas que abarcan el espectro total de servicios al ciudadano, incluidos la salud pública, justicia, agua, electricidad, telecomunicaciones y cualquier otro servicio relevante para fomentar mejoras en los servicios o innovación privada.
2. Ampliar la integridad pública—medidas que abarcan corrupción y ética pública, acceso a la información, reformas al financiamiento político y libertad de los medios de comunicación y de la sociedad civil.
3. Manejar eficientemente los recursos públicos—medidas que abarcan presupuestos, adquisición, recursos naturales y la ayuda extranjera.
4. Crear comunidades más seguras—medidas que abarcan la seguridad pública, el sector de seguridad nacional, respuesta a desastres, crisis y amenazas ambientales.
5. Mejorar la rendición de cuentas corporativa—medidas que abarcan la responsabilidad corporativa en temas como medioambiente, anticorrupción, la protección al consumidor y relaciones con las comu-

nidades.

Aunque el diseño de los compromisos concretos hacia un gran desafío debe ser flexible de manera que se adapte a las circunstancias únicas de cada país, los compromisos para la AGA deben ser relevantes en relación a los valores de la AGA descritos en los *OGP Articles of Governance* y *Open Government Declaration* firmadas por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia respecto a los valores clave de gobierno abierto:

- **Transparencia** — estos compromisos:
  - o abarcan la información que tiene el gobierno;
  - o no se restringen solamente a datos sino que se aplican a todo tipo de información;
  - o pueden incluir transparencia proactiva o reactiva;
  - o pueden asociarse al fortalecimiento del derecho a la información; y
  - o tienen que proveer acceso abierto a la información (no se puede privilegiar o restringir internamente al gobierno).
- **Participación** — los gobiernos buscan movilizar a los ciudadanos para participar en el debate público y contribuir de una manera que haga la gobernanza más responsiva, innovadora y efectiva. Compromisos sobre participación ciudadana:
  - o abren la toma de decisiones a todos los miembros interesados del público. Los foros suelen ser ‘desde arriba’ en el sentido de ser creados

por el gobierno (o actores empoderados por el gobierno) para informar la toma de decisiones;

- o suelen incluir elementos de acceso a la información para garantizar que las contribuciones de los miembros interesados del público sean significativas para las decisiones;
- o suelen incluir el derecho del ciudadano a ser escuchado aunque no necesariamente el derecho a ser obedecido.
- **Rendición de cuentas** — deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.
  - o como parte del gobierno abierto tales compromisos tienen un elemento ‘abierto’ en el sentido de no ser sistemas internos o cerrados de rendición de cuentas sin una cara pública.
- **Tecnología e innovación** — estos compromisos:
  - o promueven nuevas tecnologías que ofrecen oportunidades públicas de compartir información, participar y colaborar;
  - o deben hacer pública más información de manera que permita a la sociedad entender lo que hace el gobierno e influir en sus decisiones;
  - o pueden desarrollar la capacidad del gobierno y la ciudadanía para usar tecnología para mejorar la transparencia y rendición de cuentas;
  - o pueden igualmente apoyar el uso de tecnología de parte de funcionarios públicos o ciudadanos.

Los países pueden enfocar sus compromisos en el nivel nacional, local o sub-nacional según dónde consideren que sus esfuerzos tendrán un mayor impacto. Dado que el logro de compromisos de gobierno abierto es un proceso de varios años, los gobiernos deben incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que pretenden lograr cada año, en cuanto sea posible.

Aunque la mayor parte de las medidas es metodológicamente clara y objetiva, algunas merecen explicación.

- **Relevancia:** El investigador del MRI evaluó cada

compromiso en su relevancia respecto a los valores y ‘grandes desafíos’ de la AGA.

- o **Valores AGA:** algunos compromisos no son claros en su relación con los valores de la AGA. Para identificar tales casos, el investigador tomó su decisión según una lectura rigurosa del texto del compromiso, el cual identifica compromisos que pueden articular mejor su relación con los problemas fundamentales de gobierno abierto.
- o **Grandes desafíos:** mientras algunos compromisos pueden ser relevantes en relación a más de un gran desafío, el investigador solamente evaluó el desafío identificado por el gobierno, ya que la mayoría de los compromisos se orienta a uno solo.
- **Ambición:**
  - o **Impacto potencial:** los países participantes deben adoptar compromisos ambiciosos, con actividades nuevas o preexistentes, que cambian la práctica del gobierno en el ámbito relevante. Para contribuir a una definición amplia de ambición, el investigador del MRI determinó cuán potencialmente transformador podría ser cada compromiso según la evidencia de la investigación y la experiencia del investigador como experto en gobernanza.
  - o **Nuevo o preexistente:** el investigador también consideró, sin emitir un juicio, si el compromiso se fundamentaba en una acción que existía antes del plan o era nueva.
- **Plazos:**
  - o **Cumplimiento proyectado:** los *OGP Articles of Governance* animan a los países participantes a adoptar compromisos con resultados claros e hitos anuales esperados. En casos en que esta información no está disponible, el investigador usa la evidencia y su experiencia para tomar una decisión en cuanto al cumplimiento esperado para el final del periodo de implementación.

Esta sección del informe detalla los compromisos que el gobierno de Guatemala incluyó en su Plan de Acción. Dicho Plan enumera 3 compromisos distintos, sin embargo, para llevar a cabo la investigación

y elaborar este informe, hubo que distinguir más compromisos inmersos dentro de la estructura del Plan.

Los compromisos que incluye el Plan de Acción se presentan en el mismo orden en el que están expuestos en el respectivo documento aunque en este informe se enumeraran como sub-puntos de acuerdo al compromiso enumerado en el Plan de Acción. Debe quedar claro que en este informe se hace un análisis de los compromisos enumerados por el Plan de Acción y los determinados por los investigadores en base al criterio del Plan.

### **Descripción general de los compromisos**

En el Plan de Acción del gobierno de Guatemala se presentan compromisos que pretenden abordar los grandes desafíos de la AGA, especialmente, la mejora en la integridad pública y en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, los compromisos presentados eran previos al Plan de Acción y no cuentan con metas específicas que tengan como propósito acelerar o crear nuevas iniciativas que contribuyan al mejoramiento de los grandes desafíos de gobierno abierto. Además, el Plan presenta compromisos sin cronograma o referencia que especifiquen metas anuales. Lo anterior hace que el mismo sea muy difícil de medir. Es importante mencionar que el Plan de Acción identifica a la corrupción y la impunidad como retos significativos pero no especifica actividades nuevas que tengan el potencial de transformar las finanzas públicas (transparencia en la política presupuestaria) o el manejo de fondos, por ejemplo. En conclusión, los compromisos prometen continuar con iniciativas en materia de transparencia pero no identifican pasos significativos o ambiciosos para iniciar acciones que cambien la práctica del gobierno en temas de transparencia y apertura de la administración pública.

# 1. Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados

## Texto del Compromiso

Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados. Actualmente el Gobierno de Guatemala está analizando y promoviendo la implementación de un Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados, el cual incluirá las siguientes iniciativas:

- Agilización de los procesos administrativos.
- Erradicación progresiva del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas.
- Divulgación de resultados a través de los medios de comunicación, portales institucionales, y otros.
- Regulación para erradicar el desperdicio.
- Regulación en contrataciones de personal permanente, asesor y consultivo.
- Regulación de un plan de adquisiciones efectivo y oportuno.
- Regulación de gastos superfluos.

Este proyecto contribuirá a que los recursos financieros sean optimizados y bien administrados, obligando a los ejecutores a rendir cuentas periódicamente ante la opinión pública. Con el ahorro alcanzado a través de la implementación de esta política, se orientarán recursos a implementar acciones en temas de transparencia, control y combate a la corrupción. Esta política podrá ser evaluada conforme a los ahorros generados en forma trimestral.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) Ministerio de Finanzas Públicas <sup>1</sup>				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ministerio de Finanzas (Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas) <sup>2</sup>				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Medio: lenguaje del compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública, Mejorar los servicios públicos, Manejar eficientemente los recursos públicos				
		<b>VALORES DE LA AGA RELEVANTES</b>				
	HITO	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1. Agilización de los procesos administrativos	X			X	
	2. Erradicación del secretismo	X				
	3. Divulgación de resultados	X				
	4. Regulación para erradicar el desperdicio					X
	5. Regulación en contrataciones					X
	6. Regulación de adquisiciones					X
7. Regulación de gastos superfluos	X			X		

## AMBICIÓN

HITO	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1. Agilización administrativa	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante.
2. Erradicación del secretismo	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.
3. Divulgación de resultados	Preexistente	Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.
4. Regulación del desperdicio	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
5. Regulación en contrataciones	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
6. Regulación de adquisiciones	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
7. Regulación de gastos superfluos	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

## NIVEL DE CUMPLIMIENTO

### HITO 1. AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

<b>Fecha de comienzo:</b> No especificada	<b>Fecha de cierre:</b> No especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

### HITO 2. ERRADICACIÓN PROGRESIVA DEL SECRETISMO

<b>Fecha de comienzo:</b> No especificada	<b>Fecha de cierre:</b> No especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

### HITO 3. DIVULGACIÓN DE RESULTADOS

<b>Fecha de comienzo:</b> No especificada	<b>Fecha de cierre:</b> No especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

### HITO 4. REGULACIÓN PARA ERRADICAR EL DESPERDICIO

<b>Fecha de comienzo:</b> No especificada	<b>Fecha de cierre:</b> No especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

### HITO 5. REGULACIÓN EN CONTRATACIONES

<b>Fecha de comienzo:</b> No especificada	<b>Fecha de cierre:</b> No especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

### HITO 6. REGULACIÓN DE UN PLAN DE ADQUISICIONES

<b>Fecha de comienzo:</b> No especificada	<b>Fecha de cierre:</b> No especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

### HITO 7. REGULACIÓN DE GASTOS SUPERFLUOS

<b>Fecha de comienzo:</b> No especificada	<b>Fecha de cierre:</b> No especificada	Cumplimiento actual	
		Cumplimiento proyectado	

## PRÓXIMOS PASOS

1. Agilización administrativa	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
2. Erradicación del secretismo	Mantenimiento y monitoreo de la implementación completa
3. Divulgación de resultados	Mantenimiento y monitoreo de la implementación completa
4. Regulación del desperdicio	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
5. Regulación en contrataciones	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
6. Regulación de adquisiciones	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
7. Regulación de gastos superfluos	Mantenimiento y monitoreo de la implementación completa

### ¿Qué pasó?

El gobierno de Guatemala propuso continuar analizando y promoviendo la implementación del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados, y planteó 7 acciones para cumplir dicho compromiso. Sin embargo, no todas tienen relevancia con respecto al gobierno abierto. Algunas acciones tienen potencial para contribuir a avanzar en materia de transparencia porque pueden mejorar el acceso a la información entre entidades estatales pero esto no implica que mejorarán la capacidad del público para acceder a información sobre la gestión por resultados o participar en su monitoreo. Además, mientras que algunas acciones reflejan los principios claves del gobierno abierto, falta identificar nuevos pasos para completar reformas en marcha o iniciar acciones en nuevas áreas. Finalmente, el compromiso no cuenta con cronogramas o referencias que indiquen lo que el gobierno se propone cumplir cada año según le sea posible.

La implementación del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados no es una iniciativa nueva del gobierno sino que data desde 1997. Dicho año, el artículo 34 del Decreto 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, estableció que la evaluación presupuestaria comprendería la medición de los resultados físicos y financieros y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas y de sus causas, y la recomendación de medidas correctivas.

En el año 2000, se iniciaron esfuerzos para formular el presupuesto multianual pero no fue hasta 2003 que

se dio a conocer, por primera vez, este instrumento a la dirección estratégica de la administración central, como un anexo del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado de ese ejercicio fiscal. En 2004, el nuevo módulo del presupuesto (SICOIN Web) permitió la introducción de módulos físicos, vinculando los insumos financieros a indicadores de resultado. En 2009, se firmó un convenio de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo para la realización del programa "Apoyo a la instrumentación de un Sistema de Gestión por Resultados," el cual ayudó a mejorar el sistema.

En 2011, comenzó la implementación progresiva del Presupuesto por Resultados (PPR) en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y en 2012 se implementaron los primeros proyectos pilotos basados en resultados. Estos se orientaban a la reducción de la desnutrición crónica infantil y la reducción de la mortalidad materna y neonatal. También en ese año se iniciaron mejoras a la plataforma informática del Sistema de Administración Financiera (SIAF), principalmente al Sistema de Gestión (SIGES) y al Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), con la finalidad de que las instituciones de la administración central pudieran formular su presupuesto anual y multianual desde la perspectiva de la gestión por resultados.<sup>3</sup> En 2013, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) elaboraron la Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el sector público, con el objetivo de facilitar la comprensión de los procesos e impulsar

cambios sustanciales en la gestión pública<sup>4</sup>. Ese año también fue aprobada una modificación al artículo 12 de la Ley Orgánica del Presupuesto que obliga a que los presupuestos de egresos identifiquen la gestión por resultados.<sup>5</sup>

Por su parte, el proyecto de presupuesto 2014 continúa el proceso de implementación de la metodología del Presupuesto por Resultados<sup>6</sup>. Con todo, de acuerdo a algunos análisis de la sociedad civil, no hay claridad o consistencia en los resultados estratégicos, lo cual es una debilidad del sistema de gestión por resultados. Específicamente, en el proyecto de presupuesto se fijaron 11 resultados estratégicos y 68 productos pero éstos no contienen los indicadores de resultados esperados y en algunos casos no queda clara cuál es la meta (por ejemplo los resultados estratégicos 3 y 4 del Pacto Hambre Cero). Tampoco hay consistencia en la forma de medir los resultados estratégicos. Por ejemplo, el año pasado se pretendía medir el resultado estratégico de mejorar la competitividad del país usando como indicador la posición del país en un *ranking*. La meta era llegar al puesto 81 en el año 2015 (en 2013 se alcanzó el puesto 83). En el presupuesto de 2014 se busca medir la competitividad del país con el valor del índice. La meta es llegar a un valor de 4.2 (en 2013 fue 4.0). Por su parte, en el resultado estratégico de mejorar la transparencia y reducir la corrupción se modificó de evaluar con el valor del índice de la posición del país (el cual ha sido el estándar en los últimos años), por otro que no refleja los avances en transparencia. Salta a la vista el resultado estratégico que busca incrementar la formalidad en el empleo para 2015 en un 28.5%, cuando en 2013 era 30.8%. Tampoco se indica cuál fue el logro de las metas en los ejercicios fiscales anteriores ni cuál es el costo de los insumos asociados a los productos y subproductos.<sup>7</sup>

### Relevancia

Los presupuestos de ingresos y egresos constituyen “la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos

sectoriales, regionales e institucionales.”<sup>8</sup> El presupuesto es la herramienta central de la política fiscal del país. Ésta se compone del gasto público (ingresos fiscales y deuda pública) y también de un componente de transparencia fiscal y calidad del gasto que es sumamente importante ya que solo a través de éste componente puede la ciudadanía, en una sociedad democrática, participar en las decisiones, acciones y resultados de la política fiscal. El Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados contribuye en tanto obliga a que los presupuestos sean propuestos y ejecutados en base a los resultados establecidos, los cuales deberían estar alineados con las políticas públicas que el gobierno se propone. Además, permite que la ciudadanía cuente con información sobre si las metas propuestas por el gobierno fueron alcanzadas o no al finalizar el año fiscal.

Con respecto a los compromisos de la AGA, el gobierno de Guatemala propuso continuar analizando y promoviendo la implementación del Sistema. Las iniciativas incluidas en el compromiso tuvieron los siguientes avances:

**a. Agilización de los procesos administrativos:**

esta iniciativa es muy difícil de medir debido a su amplitud, sin embargo, se puede afirmar —como lo indica la Auto-evaluación— que la utilización del Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados ayuda a agilizar los procesos administrativos. La Auto-evaluación también señala que COPRET ha implementado iniciativas para fortalecer la transparencia presupuestaria a través de la creación de los portales web puestos a disposición del público. Con respecto a los valores de la AGA, no obstante, es necesario destacar que la agilización de los procesos administrativos y la publicación de información sobre servicios públicos no significan que las acciones contribuirán a la capacidad del público para promover la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

**b. Erradicación progresiva del secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas:**

distintos representantes de entidades de gobierno sostienen que ha habido avances debidos a la creación de mesas técnicas para cumplir con la Ley de Contrataciones del Estado. Dichas mesas brindan capacitación técnica a las personas

de las distintas instituciones del Estado encargadas de las contrataciones públicas. Al parecer suponen que la falta de cumplimiento de la Ley de Contrataciones del Estado se produce por falta de conocimiento de la misma. La Auto-evaluación del gobierno no menciona con qué frecuencia se reúnen las mesas o qué resultados han tenido. El indicador que se debería utilizar para medir el cumplimiento en este caso es la debida utilización de la Ley de Contrataciones del Estado, la que incluye un mandato para dar recomendaciones y mejorar las deficiencias de las instituciones públicas. El Informe de Auditoría a la Ejecución del Presupuesto 2012<sup>9</sup> (documento más reciente) señala que la falta de cumplimiento de la Ley es el vicio más común entre las entidades de gobierno que fueron sancionadas por la Contraloría General de Cuentas. Esto demuestra el poco efecto que estas mesas y capacitaciones han tenido en el cumplimiento de dicha Ley. Con respecto a los valores de la AGA, esta acción podría llegar a tener un mayor impacto en relación a la transparencia si estableciera con mayor claridad cómo se erradicará el secretismo en las adjudicaciones de bienes, servicios y obras públicas.

- c. **Divulgación de resultados a través de los medios de comunicación, portales institucionales, y otros:** la divulgación de resultados a través de diversos medios tiene un impacto potencial significativo respecto a la transparencia. La Auto-evaluación hace referencia a un diplomado en auditoría social pero ello no tiene relación con la divulgación de los resultados en los distintos medios de comunicación. En cuanto a este punto, se considera que el gobierno, a través de sus portales y otros medios de comunicación, comunica los datos oficiales que la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia y los departamentos de comunicación social de cada institución consideran convenientes. Esta información, hasta el momento, es unidireccional ya que no le permite al ciudadano comentar, criticar o, de alguna forma, interactuar con la misma. Además, lo que se publica no constituye datos abiertos, lo cual hace difícil que el ciudadano pueda realizar la fiscalización de una mejor forma.

- d. **Regulación para erradicar el desperdicio:** el informe de Auto-evaluación indicó que el gobierno estaba implementando instrumentos como el Presupuesto por Resultados, el cual “ayuda a la optimización de los recursos e insumos, y que además tiene como finalidad obligar a las instituciones del Gobierno realizar una efectiva planificación de los bienes y servicios que utilizarán durante el año fiscal, trayendo como beneficio la priorización de adquisiciones y evitando el fraccionamiento.”<sup>10</sup> La Auto-evaluación confirma que la acción está relacionada solo con la administración interna del gobierno y que, tal como está escrito, no especifica claramente cómo promoverá los valores de la AGA referidos transparencia, participación ciudadana, o rendición de cuentas.
- e. **Regulación en contrataciones de personal permanente, asesor y consultivo:** la Ley de Servicio Civil y sus respectivos reglamentos son los que regulan todo lo relativo a la contratación de personal permanente, asesor y consultivo en Guatemala. Según una presentación de la Directora de la Oficina Nacional de Servicio Civil, se han estado preparando modificaciones a los reglamentos de la Ley de Servicio Civil. Sin embargo, estas modificaciones no se han llevado a cabo. La Auto-evaluación nota que esta acción ha incluido la obligación de que las entidades del gobierno hagan pública la información sobre las contrataciones de personal permanente. Con respecto a la relación que tiene con los valores de la AGA, la simple regulación de contrataciones de personal permanente, asesor y consultivo no contribuye a los mismos. Como está escrita actualmente, la acción no especifica claramente como promoverá los valores de la AGA relevantes.
- f. **Regulación de un plan de adquisiciones efectivo y supremo:** En 2012 el Presidente de la República presentó la iniciativa de ley que fue identificada con el número 4462 y que pretendía reformar la Ley de Contrataciones del Estado. La propuesta no introducía cambios estructurales al sistema y favorecía el secretismo al aumentar los montos de las contrataciones que podían ser hechas bajo compra directa. Esto hizo que la Comisión Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación decidiera no incluirla en su dictamen e iniciar el proceso de elaboración de una nueva iniciativa que regulara el tema. Esto significa

que no ha habido ningún cambio en la regulación de un plan de adquisiciones efectivo y supremo. Con respecto a los valores de la AGA, la simple regulación de un plan de adquisiciones efectivo y supremo (por la forma en que se pretendía reformar en la iniciativa 4462) no representa una contribución a los mismos.

- g. Regulación de gastos superfluos:** en 2013 fue aprobada una reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto que obliga a la “implementación de los principios de transparencia y disciplina en la administración pública que aseguren que la ejecución del gasto público se lleve a cabo con racionalidad y haciendo un uso apropiado e idóneo de los recursos.”<sup>11</sup> En este sentido, se considera que el avance en este tema ha sido significativo. Además, se toma nota del esfuerzo de COPRET por publicar en su portal algunos renglones especiales referidos a gastos superfluos como alimentos, telefonía, combustible, viáticos y pasajes aéreos adquiridos por las diferentes instituciones del poder ejecutivo.<sup>12</sup> Con respecto a la promoción de los valores de gobierno abierto, la publicación de información en el portal de COPRET es un paso significativo en la divulgación pública de información estatal y en la transparencia de la administración pública.

Finalmente, el compromiso de promover el Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados, tal como está escrito en la actualidad, no demuestra un potencial significativo con respecto a los principios de la AGA. La mayoría de las acciones de dicho compromiso no constituye un aporte significativo con respecto al gobierno abierto sino que promueve cambios dentro de la administración pública. *Además*, el compromiso era previo al Plan de Acción y no cuenta con cronogramas o puntos de referencia para indicar como acelerarán la eficacia del Sistema. Además de lo anterior, la amplitud del compromiso hace que éste sea muy difícil de utilizar como referencia. En consecuencia, los investigadores recomiendan que los compromisos futuros ante la AGA muestren con claridad, respecto a cada uno de sus iniciativas, cómo promoverán los valores de gobierno abierto de la AGA.

### ¿Cómo avanzar?

El Sistema de Evaluación de Gestión por Resultados ha comprobado ser un componente importante para la formulación y ejecución del presupuesto, lo cual puede redundar en mejores políticas públicas. De acuerdo a entrevistas con funcionarios de gobierno y desde la perspectiva de la sociedad civil, el sistema puede ser mejorado, y se recomienda:

- Involucrar a todas las áreas de las entidades públicas y todas las entidades de gobierno en el proceso de formulación y ejecución para que la implementación de la gestión del Presupuesto por Resultados sea realizada de manera integral.
- Capacitar a los encargados de cada una de las entidades en la metodología de gestión por resultados para la correcta aplicación de la misma.
- Dar un adecuado seguimiento a los programas estratégicos, específicamente los involucrados en los pactos del gobierno abierto.
- Aplicar adecuadamente la metodología de gestión por resultados, con base en los documentos difundidos a las entidades, las capacidades brindadas y la información que poseen los entes rectores del proceso (Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Gestión de la Presidencia).
- Obligar a cada institución a publicar, al final del ejercicio fiscal, en un sitio web de acceso libre, abierto y público de datos, los resultados previstos para el ejercicio fiscal anterior con los indicadores usados para medir dichos resultados, e información sobre lo que efectivamente ocurrió. También se recomienda difundir dicho sitio web entre las distintas organizaciones de la sociedad civil y en la ciudadanía para que éstos puedan realizar una efectiva fiscalización de las políticas públicas.
- Lograr que el Ministerio de Finanzas Públicas ponga a disposición del público el presupuesto (con los respectivos resultados estratégicos), en formatos abiertos, desde el momento de la formulación del mismo de tal forma que, desde esa etapa del proceso presupuestario, la ciudadanía pueda participar en la formulación de las políticas públicas y de los resultados estratégicos que se presupuesten anualmente. Se recomienda que el mismo ejercicio sea llevado a cabo por la Comisión de Finanzas Públicas

del Congreso de la República.

- Lograr que COPRET publique la información de los gastos superfluos en formatos abiertos para que el público pueda fácilmente descargarlos y reutilizarlos.
- Lograr que todas las acciones incluidas en el compromiso impliquen un avance respecto a los valores de la AGA y que sean más precisas en cuanto a cómo contribuirán al gobierno abierto.

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Finanzas está a cargo de la iniciativa desde que se creó el Sistema de Evaluación de Gestión por resultados.

<sup>2</sup> Bajo la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas está encargada la Secretaría de Planificación de la Presidencia.

<sup>3</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, Presupuesto por Resultados, Guatemala, 2013.

<sup>4</sup> Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el sector público de Guatemala, Guatemala, 2013.

<sup>5</sup> Congreso de la República de Guatemala, Reformas a los decretos números 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, y 1-98 del Congreso de la República, Guatemala, 2013.

<sup>6</sup> Presidente de la República, Iniciativa del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2014, Guatemala.

<sup>7</sup> Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo, Análisis del proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado: ejercicio fiscal 2014, Guatemala, 2013, página 8.

<sup>8</sup> Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, Guatemala, 1986, artículo 8.

<sup>9</sup> Contraloría General de Cuentas, Informe de Auditoría de Finanzas Públicas, Dirección Financiera del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012, Guatemala, mayo de 2013.

<sup>10</sup> COPRET, Auto-evaluación de Gobierno Abierto, Guatemala, 2013, página 10.

<sup>11</sup> Congreso de la República de Guatemala, Reformas a los decretos números 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 2.

<sup>12</sup> Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), <http://bit.ly/Jsi6XJ>.

## 2. Fortalecimiento del Control del Crédito Público

### Texto del Compromiso

Es importante desarrollar un sistema de ejecución con fondos de préstamos y donaciones que obligue al ejecutor a cumplir con los plazos, destino, cumplimiento con los organismos y componentes contraídos; de tal manera que la mala ejecución sea sancionada y provoque consecuencias administrativas para los responsables.

Dentro de la política a implementar, se regulará:

- Que todos los consultores contratados con fondos de préstamos y donaciones, sean pagados a través de la generación de productos intermedios y finales y ya no por informes mensuales.
- Que al existir una regulación los recursos se ejecutarán en los componentes específicos por los cuales se adquirieron.
- Que se ponga a la vista pública los avances de estos fondos por Organismo, contraparte y componente.
- Impulsar la agilización de la ejecución, para reducir el pago de las tasas de interés.

El Ministerio de Finanzas Públicas a través del Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF-, deberá desarrollar este módulo para efectos de dar cumplimiento a lo indicado.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Finanzas Públicas				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Departamento de Ejecución del Ministerio de Finanzas Secretaría de Planificación Social de la Presidencia				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública, Mejorar los servicios públicos				
		VALORES DE LA AGA RELEVANTES				
	HITO	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
	1. Cambiar la forma de pago a consultores contratados					X
	2. Regular los recursos ejecutados					X
	3. Poner a la vista pública los avances de los fondos	X				
4. Impulsar la agilización de la ejecución para reducir el pago de intereses					X	

## AMBICIÓN

HITO	¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
1. Cambiar la forma de pago a los consultores contratados	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
2. Regular los recursos ejecutados	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
3. Publicar los avances de los fondos	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante
4. Impulsar la agilización de la ejecución	Preexistente	Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante

## NIVEL DE CUMPLIMIENTO

### HITO 1. AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Fecha de comienzo:	Fecha de cierre:	Cumplimiento actual	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	▼			▲

### HITO 2. ERRADICACIÓN PROGRESIVA DEL SECRETISMO

Fecha de comienzo:	Fecha de cierre:	Cumplimiento actual	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado	▼			▲

### HITO 3. DIVULGACIÓN DE RESULTADOS

Fecha de comienzo:	Fecha de cierre:	Cumplimiento actual	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado		▼		▲

### HITO 4. REGULACIÓN PARA ERRADICAR EL DESPERDICIO

Fecha de comienzo:	Fecha de cierre:	Cumplimiento actual	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado		▼		▲

## PRÓXIMOS PASOS

1. Cambiar la forma de pago de los consultores	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
2. Regular los recursos ejecutados	Nuevo compromiso basado en la implementación existente
3. Publicar los avances de los fondos	Mantenimiento y monitoreo de cumplimiento completo
4. Impulsar la agilización de la ejecución	Nuevo compromiso basado en la implementación existente

### ¿Qué pasó?

El fortalecimiento del control del crédito público fue propuesto por el gobierno con el propósito de ampliar la integridad pública y manejar eficientemente los recursos públicos. Sin embargo, en el período de implementación del compromiso, no ha habido evidencia en el dominio público de que el gobierno

haya realizado avances significativos con respecto a las iniciativas planteadas.

Para que se pueda comprender y determinar si existe alguna implementación de este compromiso debemos entender qué es el Sistema de Administración Financiera (SIAF). SIAF es todo el sistema de gestión gubernamental. El Sistema tiene varias herramientas para las cuales han sido implementados varios

módulos que ayudan al control gubernamental. Uno de los controles gubernamentales que debe existir es el del crédito público de manera que haya acceso a la información necesaria para determinar los niveles de ejecución de préstamos o donaciones. Actualmente no se puede fiscalizar el crédito público en la ejecución del presupuesto porque los datos aparecen junto con la ejecución estatal, es decir, no se puede desvincular la ejecución estatal con recursos provenientes de los impuestos, de la ejecución estatal con recursos provenientes de crédito público.

SIAF surge a la vida jurídica por disposición del poder ejecutivo a través del Acuerdo Gubernativo número 217-95, de fecha 17 de mayo de 1995. Este Acuerdo Gubernativo fue respaldado años más tarde con la aprobación del Decreto 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto, que contiene elementos de administración financiera e implanta un nuevo software para el Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-. De esta forma, se logra involucrar a las instituciones del gobierno central, siendo estas los ministerios y secretarías. Posteriormente se implementa un Sistema enfocado únicamente a las entidades descentralizadas.

Dicho lo anterior, se deben analizar los módulos implementados por el Ministerio de Finanzas Públicas a través del SIAF y así determinar el avance en la ejecución e implementación del compromiso. En este compromiso, bastante general, se identificó la necesidad de tener un módulo específico para el Control del Crédito público, préstamos y donaciones, como un elemento distinto al creado con el SICOIN y SICOINDES. Al ver el compromiso por puntos individuales hay que destacar que no se ha podido distinguir un módulo específico para dicho tema y que contenga información relacionada con lo establecido en el compromiso.

### **Relevancia**

El módulo específico para el cumplimiento del compromiso no ha sido creado y, de acuerdo a lo señalado por funcionarios de gobierno, aún no se sabe si ha habido algún intento para que el mismo avance. Por su parte, la Auto-evaluación del gobierno indica que ha habido avances pero no especifica cuáles son. Tal como está escrito, el compromiso no indica claramente como tres de las cuatro acciones podrían promover los valores de la AGA referidos a

transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Es importante hacer una crítica breve del compromiso, analizando los incisos mencionados en el compromiso. A continuación se presenta el compromiso seguido de algunos comentarios sobre cada uno de sus literales:

**a. Que todos los consultores contratados con fondos de préstamos y donaciones sean pagados a través de la generación de productos intermedios y finales y ya no por informes mensuales.** De acuerdo a entrevistas con funcionarios del Ministerio de Finanzas, es una política que los consultores -no importando si son contratados con fondos de préstamos o de los ingresos ordinarios del Estado- sean contratados por producto y no por informes. Sin embargo, el hecho de que se cumpla con informar y rendir cuentas de acuerdo a una meta específica no asegura que se haya cumplido este compromiso. Además, el compromiso es meramente administrativo y no constituye un avance respecto a los valores de la AGA.

**b. Que al existir una regulación, los recursos se ejecutarán en los componentes específicos por los cuales se adquirieron.** De acuerdo al sitio web del Ministerio de Finanzas<sup>1</sup> y a entrevistas realizadas a algunos de sus funcionarios, el SIAF se creó como una herramienta para crear módulos como el señalado en este compromiso. Sin embargo, este módulo aún no está siendo implementado. Esta literal, al igual que la anterior, no constituye por sí misma un avance en relación a los valores de la AGA ya que se trata nada más que de un cambio administrativo.

**c. Que se pongan a la vista pública los avances de estos fondos por organismo, contraparte y componente.** SICOIN sirve como herramienta para monitorear el presupuesto del Estado ya que permite observar los fondos de donaciones o préstamos y su ejecución general. Esto fue un compromiso del Estado asumido desde la aprobación de la Ley Orgánica del Presupuesto. Sin embargo, de acuerdo a las investigaciones realizadas, no se pudo distinguir un mecanismo instituido para la publicación y el acceso a los avances generados por los fondos en cada caso en específico. Por otra parte, la publicación de información sí constituye un avance respecto al valor de la transparencia.

**d. Impulsar la agilización de la ejecución para reducir el pago de las tasas de interés.** Esta literal del compromiso refleja la ambigüedad y amplitud del Plan de Acción porque el mismo no permite distinguir un compromiso específico ni determinar de qué forma se estaría impulsando una agilización en la ejecución de los fondos recibidos. En conclusión, no se puede distinguir si se ha cumplido o no.

Según declaraciones de algunos funcionarios del Ministerio de Finanzas, el módulo específico no ha sido implementado, sin embargo, en el sitio web de dicho Ministerio, pueden encontrarse datos sobre la implementación de préstamos y donaciones. El avance es, en cualquier caso, pobre por lo que se recomienda hacer un esfuerzo por incluir dentro del presupuesto de cada institución y en su sitio web información sobre la ejecución de sus préstamos y donaciones.

Con respecto a los valores de la AGA, hay que destacar que la simple agilización de los procesos administrativos no significa que las acciones contribuirán a promover los valores de gobierno abierto de la AGA.

### ¿Cómo avanzar?

Se recomienda la efectiva implementación de un nuevo módulo del SIAF para el tema del crédito público. Para que la implementación de este nuevo módulo sea relevante y constituya un avance, debe apegarse a los principios de la AGA. Específicamente, se recomienda que la información publicada se encuentre en formatos abiertos, de tal forma que la ciudadanía pueda involucrarse más en la evaluación de los resultados de cada uno de los créditos otorgados al Estado de Guatemala. Además, los autores de este informe recomiendan que los compromisos futuros de la AGA con respecto a este tema cuenten con acciones más claramente relacionadas con los valores de gobierno abierto. Las iniciativas que no se relacionen con dichos valores, aunque sean beneficiosos para la transparencia o para el gobierno, no deben ser incluidos en el Plan de la AGA.

Aunque la creación de este nuevo módulo es necesaria, las entrevistas realizadas con personas del gobierno evidenciaron la falta de coordinación

entre COPRET y el Ministerio de Finanzas, la entidad encargada de cumplir este objetivo. Se sugiere que en las mesas institucionales creadas por COPRET se discuta el avance de estas iniciativas para que efectivamente se cumplan y no exista la separación entre instituciones que hasta ahora ha habido en este tema.

---

<sup>1</sup> Sitio web del Ministerio de Finanzas, <http://www.minfin.gob.gt/>

### 3. Continuación de los Esfuerzos de Control y Transparencia

#### 3.1. Construction Sector Transparency Initiative - COST

##### Texto del Compromiso

Mediante la implementación de las iniciativas Construction Sector Transparency Initiative -COST-, Stolen Asset Recovery Initiative -STAR-, Extractive Industries Transparency Initiative -EITI, (por sus siglas en inglés respectivamente) y otras iniciativas internacionales que coadyuven al fortalecimiento del Estado en materia de acceso a la información.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Finanzas Públicas. Secretaría de Control y Transparencia (SECYT) y posteriormente la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET).				
	INSTITUCIONES DE APOYO	No aplica				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Medio: lenguaje del compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública, Mejorar los servicios públicos, Manejar eficientemente los recursos públicos				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
		X		X		
AMBICIÓN						
¿NUEVO O PREEXISTENTE?		IMPACTO POTENCIAL				
Preexistente		Transformador: el compromiso es una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante				
NIVEL DE CUMPLIMIENTO						
Fecha de comienzo:	Fecha de cierre:	Cumplimiento actual				
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado				
PRÓXIMOS PASOS						
Trabajo continuado en la implementación básica						

##### ¿Qué pasó?

El Plan de Acción no cuenta con compromisos tangibles y acciones específicos que deben ser realizados, sin embargo, los partes interesadas que forman parte del mismo acordaron utilizar un estándar de 10 puntos como indicador para los casos en los que se invierten fondos públicos en obras públicas.

Este indicador sirve para darle seguimiento a las obras y, por lo tanto, debe ser monitoreado. Se puede concluir que el compromiso adquirido por el Estado de Guatemala en 2012 respecto a implementar la iniciativa COST ya había sido adquirido ante los distintos sectores que decidieron participar en la implementación del mismo.

En noviembre de 2009, el Presidente de la República oficializó el lanzamiento de COST Guatemala, un programa auspiciado por el Banco Mundial que contó con financiamiento del gobierno de España, convirtiéndose en el primer país de América en incorporarse a la iniciativa. Sin embargo, no fue hasta noviembre de 2010, con la suscripción del respectivo Convenio Interinstitucional, que se dio inicio al mismo (COST Guatemala es parte de la iniciativa internacional que busca reforzar las acciones de control y transparencia en la rendición de cuentas en materia de infraestructura pública en el país). Para cumplir con el objetivo, el órgano de dirección, constituyó en un "Grupo Multisectorial" integrado por el sector público (COPRET y CIV), el sector privado (Cámara Guatemalteca de la Construcción y Cámara de Industria) y la sociedad civil (Acción Ciudadana y Facultad de Arquitectura de la Universidad de Guatemala).

Para entender las dificultades y problemas surgidos durante su implementación se debe considerar que COST ha estado bajo la dirección de tres entidades distintas, denominadas COST "Champion." Estas entidades son el Ministerio de Finanzas, SECYT y COPRET. Es importante señalar que cuando COST estaba bajo la dirección de SECYT se produjeron algunos atrasos. SECYT dejó de ser la entidad responsable de COST cuando la Corte de Constitucionalidad de Guatemala la declaró inconstitucional en noviembre de 2012. Entonces COST quedó sin dirección y sus actividades fueron suspendidas. No fue sino hasta que en 2013 se creó COPRET que COST quedó bajo su dirección y fue reiniciada. Sin embargo, luego un proceso de reestructuración de COPRET volvió a producir retrasos significativos. De acuerdo a lo señalado en entrevistas realizadas a representantes de la sociedad civil y del sector empresarial organizado, el compromiso se ha ido implementando con bastante lentitud, primero, por los problemas mencionados anteriormente, y segundo, por falta de interés de la dirección.

Hasta la fecha, la dirección de COST ha entregado tres informes, y con ello, se ha dado un paso importante para promover la contratación transparente de obras públicas mediante la institucionalización de indicadores preestablecidos internacionalmente.

Esto se ha logrado solicitando información acerca de los proyectos en ejecución a entidades del Estado y mediante visitas aleatorias de un consultor a los proyectos. La información es entregada por entidades del Estado como la Dirección General de Caminos, la Unidad de Construcción de Edificios del Estado y municipios, entre otras.

El objetivo de estas actividades es analizar los proyectos con información proporcionada por las entidades a cargo de los proyectos, haciendo uso de la metodología de COST Internacional, la cual arroja mediciones porcentuales del cumplimiento de los indicadores según lo refleja la información sobre los proyectos. Como parte de las especificaciones técnicas e indicadores evaluados, se pueden mencionar estudios de factibilidad, presupuesto, costo estimado, cambios significativos en el costo durante la ejecución, alcance y evaluaciones de los proyectos, entre otros. En base a ello, el equipo de COST incluye recomendaciones en sus respectivos informes.

Concluimos señalando que el compromiso bajo consideración inició su proceso de implementación formalmente en 2009 pero no fue hasta mediados de 2013 que se reanudó como parte de la AGA. Actualmente está en proceso de cumplimiento de los objetivos trazados en el informe aprobado. En diciembre de 2013 será presentado un informe de sus avances.

### Relevancia

El gobierno no ha utilizado los planes del compromiso ya que éste no cuenta con acciones ni planes concretos. El compromiso únicamente indicó que se implementaría un programa que había sido formulado con anterioridad a la creación del Plan de Acción presentado a la AGA pero no especificó planes para acelerar su implementación. El compromiso pudo haber tenido un impacto importante en los valores de la AGA, específicamente en relación a la transparencia, ya que pudo haberse convertido en una instancia que proveería información abierta, comprensiva y puntual sobre las principales decisiones tomadas entre los sujetos clave de las contrataciones en el sector de la construcción. También pudo haber tenido un impacto importante en relación a la rendición de cuentas al convertirse en una instancia a la cual los ciudadanos pudieran acudir por distintas vías tecnológicas para

hacer escuchar su voz en cuanto a las decisiones referidas a contratos de construcción. Sin embargo, el compromiso es demasiado amplio como para determinar el impacto real que habría tenido en cada uno de los valores mencionados .

### **¿Cómo avanzar?**

Se le debe dar seguimiento a la implementación de los 10 indicadores aprobados por los sectores de manera de cumplir con los compromisos incluidos en COST en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas en la construcción de obras con fondos públicos. Si bien es cierto que el compromiso, de acuerdo a lo establecido en el Plan de Acción, no cuenta con compromisos tangibles, se debe tratar de seguir más específico de acuerdo al trabajo realizado por los sectores. Es importante para el cumplimiento del compromiso que los encargados de dirigir sus actividades no demoren más su implementación y le den la importancia necesaria para que pueda darle a los Guatemaltecos una ejecución positiva en el sector Construcción. Uno de los entrevistados mencionó la necesidad de contar con más fondos para poder ejecutar bien el programa. Los autores de este informe recomiendan que en los futuros compromisos de la AGA en relación a este tema sean incluidas acciones más claramente vinculadas con los valores de gobierno abierto.

### 3.2. Extractive Industries Transparency Initiative - EITI

#### Texto del Compromiso

Mediante la implementación de las iniciativas Construction Sector Transparency Initiative -COST-, Stolen Asset Recovery Initiative -STAR-, Extractive Industries Transparency Initiative -EITI, (por sus siglas en inglés respectivamente) y otras iniciativas internacionales que coadyuven al fortalecimiento del Estado en materia de acceso a la información.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO						
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET) <sup>1</sup>				
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ministerio de Energía y Minas Comisión al Consejo Directivo de EITI				
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No				
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: el lenguaje del compromiso describe actividades que pueden ser interpretadas como medibles pero que no son totalmente claras o específicas				
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública, Mejorar la rendición de cuentas corporativa, Mejorar los servicios públicos <sup>0</sup>				
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NINGUNO
		X				
AMBICIÓN						
¿NUEVO O PREEXISTENTE?		IMPACTO POTENCIAL				
Preexistente		Moderado: el compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.				
NIVEL DE CUMPLIMIENTO						
Fecha de comienzo:	Fecha de cierre:	Cumplimiento actual	NO INICIADO    LIMITADO    SUSTANTIVO    COMPLETO			
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado				
PRÓXIMOS PASOS						
1. Implementación de EITI.		Revisión del compromiso para hacerlo más realizable o medible				

#### ¿Qué pasó?

Durante el período de implementación del Plan de Acción, el cumplimiento alcanzado por el gobierno en la implementación de EITI fue limitado. El compromiso fue anterior a la AGA y el Plan de Acción solamente propuso continuar con la iniciativa de EITI pero no indicó acciones ni metas para acelerar su cumplimiento. La Auto-evaluación indica que un avance importante ha sido la inclusión y ampliación de la participación de organizaciones sociales con

incidencia en temas ambientales y de transparencia y otras como las relacionadas con la industria extractiva.

El 19 de marzo de 2010, el gobierno de Guatemala manifestó su interés por ingresar a EITI. El 1 de marzo de 2011 los directivos de EITI aprobaron su ingreso. El 10 de mayo de 2012 se publicó el Acuerdo Gubernativo 96-2012 que creó la Comisión Nacional de Trabajo para la implementación de la iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas. El 22 de agosto de 2012 se firmó el Acuerdo 1-2012 en el cual se aprobaron

las normas internas de la Comisión. Dichas normas se apegan a los principios de EITI para que todos los sectores interesados (Estado, empresas extractivas, sociedad civil, organismos multilaterales, entidades financieras e inversionistas) puedan aportar ideas y soluciones.<sup>2</sup> Entre las primeras acciones estuvo la elaboración de un plan de trabajo que contó con la aprobación de todos los sectores y una donación del Banco Mundial entregada al Estado de Guatemala.

El plan de trabajo respectivo consta de 8 objetivos estratégicos: (i) lograr la adhesión de Guatemala a EITI; (ii) conformar y poner en funcionamiento un grupo con múltiples participantes para la implementación de EITI en Guatemala; (iii) eliminar barreras u obstáculos a la implementación del Plan de Trabajo de la CNT EITI-GUA; (iv) fortalecer las capacidades de los miembros de la Comisión Nacional de Trabajo; (v) preparar el primer informe de conciliación; (vi) difundir los resultados del primer estudio nacional de conciliación de industrias extractivas en Guatemala; (vii) implementar el proceso de divulgación de EITI; y (viii) presentar el informe de validación ante la Secretaría Internacional de EITI.<sup>3</sup>

A partir de estos 8 objetivos estratégicos se formularon objetivos operativos aunque estos no fueron mencionados en la Auto-evaluación del gobierno. La Auto-evaluación únicamente menciona la conformación de un foro de organizaciones sociales con incidencia en temas ambientales y otras de interés nacional relacionadas con la industria extractiva, y que se pidió una extensión del plazo para la validación del informe de conciliación, lo cual refleja que se ha cumplido con el objetivo estratégico dos (conformar y poner en funcionamiento un grupo de varios participantes). El cumplimiento del objetivo estratégico cinco es limitado ya que se pidió una extensión para la entrega del informe de conciliación. De los demás objetivos estratégicos, solo se cumplió con el objetivo uno (adhesión de Guatemala a EITI) el que no es muy ambicioso ya que solo implica ser parte de la iniciativa.

De acuerdo a lo señalado en una entrevista con la Coordinadora Ejecutiva,<sup>4</sup> entre los obstáculos que

se han enfrentado destaca la falta de representación de algunos sectores importantes (especialmente de las organizaciones civiles que luchan por temas ambientales en las distintas comunidades), la cual ha dificultado la construcción de consensos entre las industrias extractivas y la sociedad civil.

### Relevancia

La iniciativa EITI es indudablemente importante para la transparencia del sector de las industrias extractivas. Sin embargo, desde una perspectiva amplia de los pasos que se necesitan para mejorar en el gobierno abierto, su impacto en él es limitado. Además, no todos los objetivos estratégicos establecidos por el gobierno implican un avance en relación a los valores de gobierno abierto de la AGA. El gobierno propuso continuar con EITI pero no indicó planes específicos para hacerlo. El Plan de Acción no refleja la ambición del gobierno por lograr un mayor impacto en este tema.

El compromiso únicamente indica que se implementarán otras iniciativas como EITI. Tal ambigüedad hace que su inclusión en el Plan de la AGA tenga un impacto irrelevante en la ejecución del mismo en Guatemala. El Plan no fue utilizado por los actores clave en Guatemala ya que, como se indicó anteriormente, resultó ser muy ambiguo y amplio.

### ¿Cómo avanzar?

Se necesita que todas las empresas dedicadas a la industria extractiva provean información de interés para EITI. La participación y efectiva representación de todos los sectores ha sido difícil de lograr, y solo se llevará a cabo cuando existan incentivos suficientes para participar en la Comisión. Una de las recomendaciones más importantes de la persona encargada de la ejecución de EITI en el gobierno es fortalecer a la sociedad civil y promover la representación de otras organizaciones mediante la modificación del acuerdo gubernativo que creó la Comisión. Los investigadores de la AGA también recomiendan tomar en cuenta los valores de la AGA en la implementación del plan de trabajo ya que éste no los considera.

<sup>1</sup> La coordinación de la Comisión es responsabilidad de la Vicepresidencia de la República a través de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico de acuerdo al Acuerdo Gubernativo 37-2012.

<sup>2</sup> Comisión Nacional de Trabajo para la Implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas EITI-GUA, Plan de Trabajo para la implementación de la iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI) en Guatemala, período 2011-2013, Guatemala, 2012.

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Trabajo para la Implementación de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas EITI-GUA, Plan de Trabajo para la implementación de la iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI) en Guatemala, Período 2011-2013, Guatemala, página 6.

<sup>4</sup> Entrevista con la Coordinadora Ejecutiva de EITI, Guatemala, Octubre 2013.

### 3.3. Stolen Asset Recovery Initiative - STAR

#### Texto del Compromiso

Mediante la implementación de las iniciativas Construction Sector Transparency Initiative -COST-, Stolen Asset Recovery Initiative -STAR-, Extractive Industries Transparency Initiative -EITI, (por sus siglas en inglés respectivamente) y otras iniciativas internacionales que coadyuvan al fortalecimiento del Estado en materia de acceso a la información.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO					
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Ministerio de Finanzas Públicas. Secretaría de Control y Transparencia (SECYT) y posteriormente la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico -(COPRET).			
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada			
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No			
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: lenguaje del compromiso describe actividades no claras pero que pueden ser interpretadas como medibles			
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumentar la integridad pública, Mejorar los servicios públicos, Manejar eficientemente los recursos públicos.			
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES	TRANSPARENCIA	PARTICIPACIÓN	RENDICIÓN DE CUENTAS	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS
					X
AMBICIÓN					
¿NUEVO O PREEXISTENTE?		IMPACTO POTENCIAL			
Preexistente		Poco: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante.			
NIVEL DE CUMPLIMIENTO					
Fecha de comienzo:	Fecha de cierre:	Cumplimiento actual	NO INICIADO    LIMITADO    SUSTANTIVO    COMPLETO		
No especificada	No especificada	Cumplimiento proyectado			
PRÓXIMOS PASOS					
Nuevo compromiso basado en la implementación existente					

#### ¿Qué pasó?

El compromiso de implementar la iniciativa STAR (Recuperación de Activos Robados) fue lanzado el 17 de septiembre de 2007 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial. STAR apoya los esfuerzos de países que buscan recuperar capitales públicos ocultos en el extranjero.<sup>1</sup>

El compromiso existía antes de la AGA. La Auto-evaluación del gobierno no aborda este compromiso, lo que una muestra una falta de interés en la materia. Sin embargo, en la página web de COPRET<sup>2</sup> se mencionan los avances que ha tenido. Según el informe respectivo, en marzo de 2012, varias instituciones del Estado evaluaron la iniciativa STAR, entre ellas el Ministerio de Gobernación, la Secretaría

de Ciencia y Tecnología (SECYT), Ministerio Público, la Vicepresidencia, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la Superintendencia de Bancos, la Intendencia de Verificación Especial, la Corte Suprema de Justicia, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio y la Contraloría General de Cuentas de la Nación. En julio de ese mismo año se realizó un taller de capacitación dirigido a los fiscales en la sede del Banco Mundial. En octubre se realizó un taller con el equipo de SECYT, y en noviembre, se llevó a cabo la segunda fase de un taller de capacitación dirigido a trabajadores de SECYT y del Ministerio Público. Por su parte, se menciona que en 2013 solo se realizó un tercer taller de capacitación al cual asistieron miembros de COPRET, del Ministerio Público, de la Intendencia de Verificación Especial y de COPRET. Varios representantes de la sociedad civil y funcionarios del Banco Mundial<sup>3</sup> consideran que el avance en esta iniciativa ha sido muy bajo o nulo.

### Relevancia

El gobierno no ha utilizado los planes o acciones generadas por el compromiso ya que el mismo carece de acciones o planes concretos. El compromiso únicamente indicó que se implementaría un programa que había sido comprometido con anterioridad a la creación del Plan de Acción presentado a la AGA y no indicó planes para avanzar en ello. Además, el compromiso solo incluye iniciativas internas con participación de funcionarios del gobierno, y no promueve el acceso a la información pública ni incluye mecanismos para promover el gobierno abierto. Así, se puede concluir que aunque el compromiso se cumpliera, este no sería relevante para el cumplimiento de los objetivos de la AGA.

### ¿Cómo avanzar?

Las capacitaciones que se han impartido constituyen avances limitados en la implementación de STAR, por lo que se sugiere continuar realizándolas con las distintas organizaciones del Estado que están involucradas en la recuperación de activos de manera de lograr la coordinación necesaria para este tipo de casos.

Los investigadores de la AGA recomiendan que la participación en STAR incluya una iniciativa para poner a disposición del público información sobre la recuperación de activos robados por funcionarios del Estado y así promover la rendición de cuentas. Además, los futuros compromisos deben mostrar una conexión más clara con respecto a los valores de la AGA. Los compromisos relacionados a la administración del gobierno que no tengan una conexión directa con el gobierno abierto, aunque sean loables, deben dejarse fuera del Plan de Acción de gobierno abierto de la AGA.

<sup>1</sup> Sitio web de COPRET sobre la iniciativa STAR, <http://bit.ly/1bPrDST>.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Entrevista a Manolo Morales, encargado de sociedad civil del Banco Mundial en Guatemala.

# V | AUTO-EVALUACIÓN

**El Informe de Auto-evaluación no fue presentado dentro del plazo comprometido y no fue puesto a consideración ni del público ni de las organizaciones de la sociedad civil, como estaba previsto.**

En cuanto a la forma, es notable que el Informe de Auto-evaluación elaborado por el gobierno contenga una introducción que es más extensa que la evaluación en sí misma. Esto refleja la falta de rigurosidad de la Auto-evaluación.<sup>1</sup> Además, la Auto-evaluación del gobierno no especifica los avances que se lograron sino que describe las ventajas generales de los compromisos del Plan. En algunos casos, la Auto-evaluación indica que ha habido avances pero no especifica cuáles son ni incluye un análisis exhaustivo de cada uno de los compromisos.

Es importante destacar que los investigadores nacionales estuvieron en permanente contacto con la institución encargada de elaborar el Informe y a ellos se les informó la fecha en que el Informe debía de

ser publicado. Con todo, a fines de octubre de 2013, COPRET no había dado a conocer ningún tipo de información utilizada para realizar la Auto-evaluación, como tampoco la propia Auto-evaluación, a pesar que ésta ya tenía que estar finalizada en dicha fecha. Esto refleja que la Auto-evaluación tampoco fue socializada dentro la propia COPRET. COPRET entregó su Informe un día antes del límite para ser incluido en el presente análisis.

Según la información recabada durante conversaciones mantenidas con representantes de la sociedad civil, el proceso de elaboración, implementación y evaluación del Plan fue llevado a cabo sin considerar a la sociedad civil y, por lo tanto, olvidando por completo la divulgación de la información.

## GRÁFICO 2: PAUTAS DE AUTO-EVALUACIÓN

¿Se publicó un informe de auto-evaluación anual?	No
¿Se publicó el informe de acuerdo a los plazos preestablecidos?	No
¿Está disponible el informe en la lengua local?	Sí
¿Según las partes interesadas, es adecuada la publicación en esta lengua?	No
¿Está disponible el informe en inglés?	No
¿Proveyó el gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos en los borradores del informe de auto-evaluación?	No
¿Se recibieron algunos comentarios?	No
¿Se colocó el informe en el portal de la AGA?	Sí
¿Incluía el informe de auto-evaluación una revisión de los esfuerzos de consulta?	No
¿Abarcaba el informe todos los compromisos?	No
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo del compromiso?	No
¿Reafirmó el informe el compromiso del gobierno en materia de transparencia?	Sí
¿Describe la relación entre el Plan de Acción y las áreas de los Grandes Desafíos?	No

<sup>1</sup> Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, Auto-evaluación de Gobierno Abierto, Guatemala, 2013.

## VI | ¿CÓMO AVANZAR?

Como resultado del análisis precedente y de las prioridades de las partes interesadas, esta sección ubica al Plan de Acción dentro del contexto específico nacional y destaca los posibles próximos pasos.

Con respecto a los grandes desafíos de la AGA, el gobierno de Guatemala ha propuesto implementar iniciativas con el fin de avanzar en temas de transparencia y apertura en la administración de las finanzas y políticas públicas. Hay acciones específicas que el gobierno podría desarrollar para avanzar más decididamente en ello, principalmente aplicando principios clave de gobierno abierto. Las recomendaciones presentadas aquí son expresiones de la sociedad civil en busca de una política más transparente en Guatemala.

### Contexto guatemalteco

El Gobierno de Guatemala es uno de los más frágiles. Tiene pocos recursos, poco control, y poca continuidad de políticas públicas. Además, las instituciones son muy permeables y vulnerables a ser infiltradas e influenciadas por cuerpos ilegales e intereses particulares ajenos al interés de la ciudadanía.<sup>1</sup> Pese a estas limitaciones, el gobierno enfrenta grandes retos, entre los que destacan el combate a la pobreza extrema, la mejora de los servicios públicos básicos y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de seguridad y justicia.

La falta de habilidad y de responsabilidad de las instituciones guatemaltecas merma sus capacidades para responder a las necesidades y demandas de los ciudadanos. Este escenario hace de la transparencia y apertura no solamente cualidades ideales para mejorar el desempeño del gobierno y la prioridad más importante para que gobernantes y gobernados rescaten a las instituciones, empezando por conocerlas y participar activamente en su mejora. La transparencia es la herramienta idónea para crear mecanismos de participación directa y rendición de cuentas promovida por hallazgos ciertos, que reemplace a los linchamientos políticos distractores. La divulgación de los documentos del sector público —referidos no solo a los procedimientos políticos sino también a los judiciales y administrativos, locales y nacionales— es

un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento. Este derecho constituye un principio básico para el ejercicio de la democracia que va más allá del voto.

La lucha por la transparencia y apertura ha sido constante desde 1995. Guatemala inició los esfuerzos para combatir la corrupción y tener una administración pública más abierta y participativa como condición necesaria para implementar, en paralelo, los Acuerdos de Paz. Así, hace quince años se creó el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera, denominado Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF-SAG. En 1998 entra en vigencia la nueva Ley Orgánica del Presupuesto. En 2002 se emite la Ley de la Contraloría General de Cuentas y en 2003 se redactan sus reglamentos y la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. En los Acuerdos de Paz también se discutió la importancia de la transparencia<sup>2</sup> en la ejecución del gasto público y la necesidad urgente de profesionalizar a los servidores públicos. Sin embargo, reiteradamente, la incapacidad de diseño y aplicación de políticas públicas sostenidas ha derivado en múltiples esfuerzos y derroche de recursos con un resultado negativo. Cualquier plan que se diseñe a futuro en acuerdo con los compromisos de la AGA, enfrentará el reto de la continuidad y la evaluación externa. Además, como señalamos a continuación, será importante anclar el proceso de gobierno abierto a entidades y actores que garanticen la continuidad del mismo.

El componente de participación en Guatemala debería ser de fácil implementación ya que el país cuenta con un robusto sistema constitucional de participación ciudadana y además establecido en leyes generales, como: (i) Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, artículo 19, Fiscalización Social, capítulo V; (ii) Código Municipal, Decreto 12-2002, Capítulo I, artículo 17, Derechos y Obligaciones de los Vecinos; y (iii) Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 13-2002, funciones de los consejos de desarrollo urbano y rural. Dichas estructuras deben ser aprovechadas y fortalecidas al máximo. Las estructuras y los

mecanismos de diálogo que estas leyes incorporan han sobrevivido a cuatro administraciones de distintos partidos políticos, es decir, han permanecido más que las comisiones o mesas de diálogo temáticas. Al asegurar la participación local se resuelve el problema de la inclusión y la diversidad ya que el sistema de los consejos de desarrollo ha sido diseñado tomando en cuenta la inclusión de género, étnica y de sectores organizados, y debería ser considerada en el diseño de todas las políticas públicas, especialmente aquellas que requieran participación ciudadana.

Guatemala tiene una Ley de Acceso a la Información Pública con su reglamento, que también ha comenzado a ser puesta en práctica. El país cuenta también con una entidad algo *sui generis*, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)<sup>3</sup> y, desde la última semana de octubre de 2013, con la “Ley de Fortalecimiento Institucional, Transparencia y Calidad del Gasto Público.” Aunque tímidamente, esta Ley estipula que la información pública debe ser accesible a los ciudadanos, específicamente en sitios web de acceso libre, abierto y gratuito y en un formato que asegure que está organizada, es de fácil acceso y búsqueda de manera que pueda ser consultada, utilizada y evaluada por cualquier ciudadano. Además, se ha comenzado a hacer que los temas relacionados con el gasto público sean información pública de oficio de acuerdo a la Ley, y se han iniciado pruebas para la facilitación automatizada de las solicitudes de información pública mediante una plataforma consolidada denominada “Open Wolf.”<sup>4</sup> Son obstatante, no existen reglas claras para resolver dos problemas de consideración: (a) la excesiva clasificación de información o la negativa arbitraria a entregarla resultando en información que se reserva sin seguir directrices claras, y (b) la información perdida o extraviada por miembros de la administración pública que consideraran que la información producida y resguardada por el gobierno les pertenece. Entre las recomendaciones específicas, este tema está ampliamente abordado.

Por otra parte, se debe considerar la adopción de políticas que promuevan el gobierno abierto y a su vez custodien y protejan los derechos fundamentales de los ciudadanos, como es el derecho a la privacidad, y no fuercen a los ciudadanos a usar tecnologías,

software y hardware que el gobierno quiere e impone. La administración pública debe adoptar un diseño de políticas y herramientas de gobierno abierto cercanas a las tecnologías a las que la población tiene acceso.

El Plan de Acción del gobierno parece estar diseñado para definir los roles mínimos, básicos, que una oficina que ejecuta las funciones contra la corrupción y por la transparencia debe llevar a cabo. Consideramos que es necesario que se trabaje desde cero en un nuevo plan que refleje un compromiso real para desarrollar los principios de la AGA.

### Prioridades de las partes interesadas

En base a las entrevistas realizadas a los distintos miembros de la sociedad civil, a actores dentro del Plan de Acción de Guatemala y a funcionarios de gobierno, se puede concluir que los compromisos podrían incluir acciones significativas para avanzar en el tema de gobierno abierto y los principios promovidos por la AGA. Los primeros dos objetivos están enfocados a un tema muy específico del presupuesto y el tercero es una enumeración de compromisos entre los cuales solo uno se relaciona con la transparencia y el gobierno abierto. Habiendo hecho esta aclaración, los actores claves ven al objetivo de la implementación del sistema de gestión por resultados como el más significativo.

### Recomendaciones

La sociedad civil y las partes interesadas consideran que, si el gobierno de Guatemala pretende cumplir con los requisitos de la AGA, es importante que se consideren las siguientes recomendaciones sobre la participación ciudadana y la necesidad de desarrollar un nuevo plan de Gobierno Abierto para Guatemala.

#### 1) Un gobierno abierto es participativo.

**Ampliar la participación informada en las instancias existentes.** La primera recomendación para incentivar la participación ciudadana es llevar el tema del gobierno abierto, con ejemplos simples, a las distintas instancias de participación ciudadana que ya existen en Guatemala. Dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo, la comunidad activa y las partes interesadas podrían materializar y dotar de contenido y acción a las políticas de gobierno abierto. No es necesario crear nuevos mecanismos de monitoreo e institucionalización de la transparencia ajenos o

nuevos. Lo que sí es imperativo e imprescindible es fortalecer el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Seguridad, y el Consejo Nacional de Salud y Seguridad Alimentaria. En general, todos los consejos temáticos que según las leyes vigentes deben vigilar la dotación de recursos y el buen gasto de los recursos públicos constituye una oportunidad para el gobierno abierto. Se recomienda también continuar con las mesas técnicas desarrolladas durante las administraciones recientes con respecto a la sociedad civil, las instituciones académicas y los distintos ministerios.

Es imprescindible también invitar a otras instituciones, como la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Instituto Nacional de Estadística, a que participen desde el inicio del proceso, se beneficien de las políticas de gobierno abierto que se implementen, y ayuden a generar mejor información que redunde en mejores políticas públicas.

**Crear mapeos comunitarios participativos y hackathons.** Uno de los problemas serios de Guatemala ha sido el acceso a la información que no ha sido registrada aún, por ejemplo los caminos, límites geográficos y topografía aún se encuentra sin registros. Un paso interesante, dentro de los procesos de catastro que están siendo desarrollados en muchas áreas rurales de difícil acceso, fue el ejercicio de las Comunidades Emergentes del Conocimiento, desarrollado en 2009 por la Cooperación Vasca y CANEK.<sup>5</sup> En esta iniciativa, algunas comunidades locales realizaron un mapeo propio de indicadores relacionados con los problemas comunitarios urgentes y el potencial local. Otras posibilidades son los mapeos participativos de terreno, por medio de globos o cometas, que se han desarrollado en las favelas de Río de Janeiro<sup>6</sup> y Senegal. Experiencias de este tipo pueden ayudar a levantar mapas exactos y brindar más transparencia a ciertas incongruencias en el catastro pero también pueden ayudar a las autoridades locales a localizar, solucionar y monitorear problemas de infraestructura en áreas de poco acceso. Usar bibliotecas comunitarias como puntos para acceder a información pública.<sup>7</sup> Guatemala cuenta con una red de bibliotecas comunitarias que podrían

convertirse en el espacio idóneo para promover el acceso y reutilización de la información pública. La Asociación Guatemalteca de Bibliotecas y Archivos podría ser un actor crucial para el adecuado diseño e implementación de un Plan de Gobierno Abierto a largo plazo.

**Aumentar la coordinación interinstitucional de los esfuerzos en materia de gobierno abierto.** La coordinación que se encuentra realizando COPRET y la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación es imprescindible. También es indispensable que la cooperación técnica y financiera, y las capacitaciones, fondos y recursos que reciben los organismos de gobierno para la transparencia, gobierno electrónico y temas relacionados sean recibidos y operen de forma coordinada y teniendo como guía los principios de gobierno abierto.

**2) Un gobierno abierto se nutre de las diferencias culturales y etarias, incluye a todos y tiende puentes.**

**Aumentar la inclusión de los pueblos indígenas de Guatemala.** El Gobierno de Guatemala ha dado un pequeño primer paso en inclusión al traducir y publicar en algunos idiomas indígenas las leyes de acceso a la información pública.<sup>8</sup> Pero el reto del gobierno abierto, y de un buen plan elaborado en colaboración con todos y cada uno de los sectores de la sociedad, es hacer que la inclusión pase de una acción afirmativa simbólica a un involucramiento activo real de los pueblos indígenas de Guatemala. Los pueblos indígenas representan la mayoría de la gente joven del país, siendo la edad promedio menos que veinticinco años. También representan a la población más afectada por la falta de transparencia y por la corrupción; la población menos conectada a Internet; y el segmento con menor acceso a la educación. Es crucial que sus necesidades y demandas sean escuchadas, que sus sugerencias sean tomadas en cuenta, y que sus experiencias de desarrollo de soluciones locales sea aprovechada y compartida a nivel nacional.

De especial importancia es resaltar los logros de las comunidades indígenas en el desarrollo de su propio software en idiomas indígenas lo que les ha permitido reducir la brecha digital. Por su parte, los centros comunitarios de Internet y "ciber cafés" creados por

emprendedores indígenas, que en la mayoría de los casos han aprendido el uso de herramientas y del equipo por sí solos, ofrecen otros espacios y puentes a establecer entre ellos y el equipo de gobierno que desarrolla los planes.

**Documentar buenas experiencias y aprender de las mismas para el diseño del Plan.** El Plan de Gobierno Abierto de Guatemala puede beneficiarse de iniciativas exitosas desarrolladas por comunidades mayoritariamente indígenas, como es la experiencia de la Municipalidad de Patzún<sup>9</sup> y sus programas de inclusión digital, y la de la Municipalidad de Santiago Atitlán y sus proyectos de acceso a Internet concebido como un derecho humano, una estrategia para fortalecer el tejido social y un motor de desarrollo.<sup>10</sup>

*Invitar a participar a los adultos mayores como parte de la recopilación de experiencias y buenas prácticas para el diseño del Plan.* Esto puede ofrecer además una oportunidad para crear un espacio de intercambio. Podría explorarse la posibilidad de realizar hackathons de documentación de historias y experiencias de intercambio de competencias digitales y experiencias personales.

**Incluir el tema de gobierno abierto en la educación primaria.** Es importante incluir el tema en los programas de formación cívica e incentivar el diálogo y la cercanía de los niños y jóvenes con su administración. Esto se puede hacer combinando actividades presenciales con actividades digitales y utilizando redes sociales y actividades fuera de la escuela, como el teatro popular y la música.

### **3) Un gobierno abierto usa herramientas y estándares abiertos y libres para su información.**

**Aprobar un acuerdo gubernamental sobre estándares y datos abiertos para toda la administración pública.** Es importante que el gobierno haga que sus datos sean accesibles (vía Internet y otras), reutilizables, gratuitos, interoperables y sin restricciones de derechos autorales, de manera de permitir la apertura masiva de información y la adopción de los estándares internacionales más libres. Podría considerarse la experiencia del Reino Unido al respecto, la que utiliza como modelo los Open Standards Principle.<sup>11</sup> El gobierno de Guatemala podría aprobar un acuerdo gubernamental sobre

estándares abiertos en la administración pública que establezca las directrices para la interoperabilidad del software, los datos y los formatos de documentos que maneja el Estado, tomando en consideración las necesidades y competencias del usuario, la realidad multilingüe del país y el costo del software propietario, comparado con el costo del software libre, para la sostenibilidad de las plataformas.

**Emitir un acuerdo gubernamental sobre la promoción de la reutilización de la información del sector público.** Dicho acuerdo podría incentivar al sector privado a generar una demanda y un modelo económico alrededor de la misma.

**Crear una fuerza de tarea para el gobierno abierto.** El gobierno podría crear doce becas para la implementación del gobierno abierto de Guatemala (seis becas para cargos ocupados por guatemaltecos y seis para extranjeros con competencias técnicas especializadas), financiadas en su totalidad por un período de 3 años renovables, que permitan crear un equipo de alto nivel de profesionales, desarrollar un proyecto conjunto y de largo plazo trabajando junto con la oficina de gobierno a cargo del Plan y desde distintas entidades. Otra recomendación es crear una cátedra sobre gobierno abierto tanto en INAP como en USAC, o en una universidad privada que reúna las condiciones. La cátedra debería ser financiada con fondos públicos y privados.

### **4) Un gobierno abierto protege la privacidad y seguridad de los datos de sus ciudadanos y de los extranjeros sujetos a su jurisdicción.**

**Establecer la privacidad como parte esencial del diseño del Plan.** Es importante que desde el inicio, la administración pública adopte los más altos estándares de protección de la privacidad, la intimidad de las personas y los datos personales, especialmente porque el país no cuenta con una autoridad encargada de la protección de datos ni con una ley de privacidad y protección de datos personales. En paralelo a la liberación de datos abiertos para el público, el Gobierno de Guatemala debe elaborar políticas adecuadas sobre el almacenamiento y la seguridad de los datos de gobierno, especialmente aquellos que constituyen datos personales y sensibles.

**Mejorar los estándares de derechos humanos que el gobierno de Guatemala aplica al recolectar datos personales y comunicaciones privadas.** Se recomienda que el Ejecutivo suscriba e incorpore mediante un acuerdo gubernamental los "Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia de las Comunicaciones,"<sup>12</sup> y que éstos sean parte esencial de las acciones a desarrollar por el equipo encargado del diseño e implementación del Plan de gobierno abierto de Guatemala.

**Realizar una auditoría a nivel nacional.** El gobierno debería evaluar la forma en que cada entidad está almacenando la información pública y adoptar medidas uniformes para garantizar el almacenaje seguro, continuo y permanente de la información pública, especialmente los datos personales de los ciudadanos guatemaltecos a los que tiene acceso.

**Ser transparente sobre sus labores de inteligencia.** Los ciudadanos deberían al menos saber las capacidades técnicas y los convenios de colaboración y de intercambio de información que existen entre el Gobierno de Guatemala y otros gobiernos a los que se les permite el acceso a los datos personales de la ciudadanía.

#### **5) Un gobierno abierto invierte en sus recursos humanos y dedica recursos financieros al desarrollo exitoso de sus planes.**

La administración del Presidente Otto Pérez Molina ha colocado en el centro de su discurso el tema de la transparencia y la lucha contra la corrupción. El gobierno de Guatemala, al ser admitido en la Alianza por el Gobierno Abierto, ha asumido compromisos que deben traducirse en acciones concretas y sostenibles, que trasciendan la administración de Pérez Molina y que alcancen todo el territorio de Guatemala. Para ello, y antes de asumir tareas específicas, el gobierno debe comprometerse a incluir tres componentes básicos: recursos humanos suficientes para realizar las tareas que sean necesarias, presupuesto fijo para las tareas a llevar a cabo y un compromiso transversal del gobierno con el diseño de las políticas públicas adoptadas y con las herramientas que se utilizarían para su implementación. A estos componentes nos referiremos en mayor detalle a continuación:

**Invertir en el desarrollo de capacidades del equipo central encargado de diseñar, implementar y dar seguimiento a los compromisos de la AGA.** Es importante y urgente que el gobierno de Guatemala de seguimiento a representantes y delegados de los gobiernos municipales, gobiernos locales e instancias descentralizadas. El Informe de Auto-evaluación revisado, así como los dos planes de la AGA de Guatemala, evidencian la deficiente formación de los encargados de formular los planes, quienes se enfocaron en los compromisos de Gobierno en otros mecanismos de prevención de corrupción específicos.

**Abarcar el acceso y la apertura de la administración pública.** Para poder tener un Plan de gobierno abierto, efectivo y eficiente, es prioritario empezar por la educación de todos los actores involucrados en el tema de la apertura de la administración pública, tanto a nivel local como nacional. Dicha apertura no se limita a la apertura de datos, sino también abarca el acceso y apertura a responder y escuchar a los ciudadanos, a los medios, a la academia y a todos aquellos sectores interesados en colaborar y aportar soluciones.

**Investir a las autoridades relevantes de amplias facultades para mejorar la capacidad e incentivar el intercambio de experiencias en materia de gobierno abierto.** Las autoridades a cargo del desarrollo del Plan de gobierno abierto deberían estar investidas de facultades y poder de decisión que les permita celebrar alianzas, solicitar asistencia y firmar convenios inter-agenciales e incluso internacionales. Recomendamos el diseño e implementación de un programa de capacitación a funcionarios, empleados públicos, delegados de los gobiernos municipales y otros sectores interesados, para que al menos conozcan conceptos básicos del gobierno abierto, experiencias comparadas y estrategias adoptadas en otros países. Se podría explorar una alianza con el Instituto Nacional de Administración Pública para crear un diplomado o un curso a distancia validado por otra entidad educativa.

**Hacer énfasis en el desarrollo de competencias digitales a nivel nacional, especialmente dentro de la administración pública para aquellos que prestan servicios de atención e información a la población.**

**6) Un país en transición debe reducir y “transparentar” la información que permanece clasificada.**

**Abrir los archivos con información para la preservación de la memoria histórica.** En los archivos estatales secretos existe información importante para la clarificación del conflicto armado interno durante el cual muchas personas fueron secuestradas y desaparecidas por fuerzas de seguridad del Estado. Salvo el Archivo Histórico de la Policía Nacional, que ha sido desclasificado y digitalizado en su totalidad por especialistas internacionales y se encuentra resguardado en la Universidad de Austin,<sup>13</sup> la mayoría de los documentos del período del conflicto armado interno permanece secreto o es inaccesible a la población. Un paso para demostrar el compromiso del presente gobierno con la transparencia sería digitalizar y abrir los archivos desclasificados que documentan el conflicto armado y adoptar medidas de transparencia proactiva en los procesos relacionados con las fuerzas de inteligencia y seguridad respecto a las que existen indicios de violaciones a los derechos humanos.

**Pedir la desclasificación y digitalización de los documentos respaldados por la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) de Guatemala.**

Tales documentos se encuentran en la Secretaría de Naciones Unidas por cinco décadas, para su digitalización y consulta.

**Hacer disponible fondos para asegurar la preservación de archivos históricos.** La Biblioteca Nacional de Guatemala, La Hemeroteca Nacional de Guatemala y el Archivo General de Centroamérica, así como la Biblioteca del Congreso de la República de Guatemala, el Archivo Arquidiocesano y la Biblioteca de la Corte Suprema de Justicia, requieren fondos para digitalizar y hacer accesible a los ciudadanos el acervo histórico del país. Difícilmente se podrá lograr un gobierno abierto y participativo si los registros históricos no están disponibles al público.

**Implementar mecanismos respecto a la información que se clasifica por motivos de seguridad nacional.**

Para ello, y en aras de los más altos estándares de protección en materia de derechos humanos, recomendamos la adopción de los “Principios Globales Sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información.”<sup>14</sup> Estos principios han sido formulados

para orientar a quienes intervienen en la redacción, revisión o implementación de leyes o disposiciones relativas a la potestad del Estado para retener información por motivos de seguridad nacional o sancionar su divulgación. Están basados en normas, estándares y buenas prácticas internacionales y permitirían al gobierno de Guatemala colocarse a la vanguardia de las buenas prácticas en transparencia aún en las materias más complejas.

**Asegurar la protección a los denunciantes (whistle-blowers) y crear mecanismos para apoyarlos.**

El tema de la protección y apoyo a los denunciantes anónimos que revelen actos de corrupción será crucial en Guatemala y el Estado debe ofrecer incentivos y plataformas seguras y anónimas para que éstos hagan las denuncias y presenten pruebas. No obstante, la protección de denunciantes no debe limitarse a un tema específico. Es importante que las personas puedan contar con mecanismos anónimos y seguros para reportar y ofrecer información de graves violaciones a los derechos humanos sin comprometer su integridad física o psicológica, ni la de su familia, y además contar con un sistema de apoyo que permita a la prensa publicar libremente dicha información sin presiones ni amenazas del gobierno. Para ello, se podrían establecer buzones para enviar informes en forma anónima y digital. Se podría considerar la instalación de “SecureDrop”, un sistema para envío de documentos anónimos, como un experimento piloto entre los planes de gobierno abierto.<sup>15</sup>

**7) Un gobierno abierto promueve activamente la inclusión digital.**

**Desarrollar y promover en paralelo un mejor acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.** El escaso, limitado, oneroso e irregular acceso a Internet representa una barrera de consideración para el máximo aprovechamiento, tanto del sector público como del privado, del beneficio económico y cualitativo de los servicios que ofrece un buen Plan de gobierno abierto.

**Formar y mantener una red robusta que conecte a la administración pública.** La administración pública no está interconectada y muchas veces depende de proveedores privados de servicios de Internet cuya oferta no cubre las necesidades del sector público.

**Tomar en consideración las herramientas que las personas utilizan para acceder a la información.** La administración debe usar tecnologías eficientes y que son seleccionadas tomando en cuenta las capacidades y necesidades especiales de distintos miembros de la comunidad. Además, no debe imponer el uso de tecnologías o herramientas que las personas no conocen, no pueden o no quieren utilizar.

**Tomar en cuenta la Agenda Digital de Guatemala.** Dicha Agenda, elaborada en septiembre de 2013, contiene los lineamientos, ejes, categorías y proyectos vinculados al sector de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). Se sugiere iniciar acciones para la reducción de la brecha digital, la inclusión y alfabetización digital, el desarrollo educativo de contenidos digitales, y promover la investigación y el desarrollo profesional, entre otras.

<sup>1</sup> La ONU y el Gobierno de Guatemala firmaron el Acuerdo relativo a la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) para establecer el órgano independiente de carácter internacional, cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en, general, en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos. Ver <http://bit.ly/1bz8sJ1>.

<sup>2</sup> Especialmente en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y régimen electoral firmado en Estocolmo en 1996, fueron discutidos distintos aspectos relevantes a la transparencia, como la importancia de la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, un techo de gastos para la propaganda electoral, y la obligación de presentar libros de contabilidad para comprobar la procedencia de los recursos.

<sup>3</sup> Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), <http://cicig.org/>.

<sup>4</sup> Sistema de Solicitudes Centralizadas Open Wolf, <http://bit.ly/1bz8nox>.

<sup>5</sup> Ver Comunidades Emergentes del Conocimiento. CANEK. <http://bit.ly/1bz8rEH>.

<sup>6</sup> Mapeamiento Digital Guiado pela Juventud - UNICEF GIS. Ver también <http://bit.ly/1gk6n8Z>.

<sup>7</sup> American Libraries, "In Central America, Community-Minded, Libraries Become Community Funded," 27 de febrero, 2013, <http://bit.ly/JHN7pV>.

<sup>8</sup> Las versiones traducidas de la Ley de Acceso a la Información Pública a cuatro idiomas mayas fueron distribuidas en formato impreso y se encuentran publicadas en formato PDF en la página de COPRET, en su biblioteca virtual, sin embargo, a un usuario que no comprenda español le costaría mucho localizarlas. Ver: <http://bit.ly/1cZ24vn>.

<sup>9</sup> Ver Municipalidad de Patzún, Noticias, <http://bit.ly/1coketc>.

<sup>10</sup> Ver Global Voices, Guatemala: aldea indígena declara el acceso a Internet un Derecho Humano, <http://bit.ly/1eouv8i>.

<sup>11</sup> Ver Open Standards Principles, HM Government, <http://bit.ly/19FD9zA>.

<sup>12</sup> Ver los Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos y la Vigilancia de las Comunicaciones, <http://bit.ly/1coO1yk>.

<sup>13</sup> Ver Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala, disponible en el portal de web de la biblioteca de la Universidad de Texas, Austin, <http://bit.ly/1dWNzKm>.

<sup>14</sup> "Los Principios sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información," concluidos en Tshwane, Sudáfrica, emitidos el 12 de junio de 2013. Ver Open Society Foundations "Understanding the Global Principles on National Security and the Right to Information." <http://osf.to/1kNxDN6>.

<sup>15</sup> Ver Freedom of the Press Foundation, Secure Drop, <http://bit.ly/1cFqOfV>.

# ANEXO | METODOLOGÍA

**Como complemento a la auto-evaluación nacional, investigadores del país participante elaboraron un informe independiente. Estos expertos usan una metodología común que sigue las pautas de la AGA basadas en una combinación de entrevistas con partes interesadas locales y análisis y revisión de documentos.**

## Introducción

El informe de progreso en los planes de acción de la AGA se basa en una combinación de entrevistas y el análisis de documentos e información obtenida en reuniones con partes interesadas no-gubernamentales. El Informe incorpora la auto-evaluación del gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil y organizaciones internacionales.

Los investigadores nacionales se reunieron con los partes interesadas a fin de garantizar que estos relatan en forma correcta los eventos del proceso de la AGA. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a toda la gente afectada y/o interesada. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace público el proceso de participación de los partes interesadas. En esta sección, se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que así lo requieran en los contextos nacionales, pertenezcan o no al gobierno.

Este informe fue revisado por un Panel Internacional de Expertos para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación. Adicionalmente, el MRI fomenta decididamente el comentario público a los borradores de los documentos nacionales.

## Selección de los participantes

Desde un inicio, se supo a través del contenido del Plan de Acción de Guatemala para la Alianza por el Gobierno Abierto, que muy pocas entidades de la sociedad civil y ciudadanos iban a estar informados acerca del mismo. Esto lo demuestra la escasa cantidad de artículos y noticias relacionados al gobierno abierto que contiene el diagnóstico elaborado por COPRET en 2012<sup>1</sup>. Esto se agravó por el hecho de que COPRET no realizó un proceso de consulta previa durante la elaboración del Plan. Solo se conformaron mesas de trabajo con

algunas entidades de la sociedad civil las que, en la medida en que avanzaron las reuniones, dejaron de participar. Estas organizaciones forman parte de la Alianza por la Transparencia (AporT), de la cual Congreso Transparente es parte. Fue así como los miembros de AporT se convirtieron en las primeras organizaciones a las que los investigadores invitaron en su foro de sociedad civil que aglutinó también a otras organizaciones relacionadas con el tema de transparencia que operan en las distintas regiones del país. Adicionalmente a la AporT, los investigadores de la AGA hicieron una convocatoria abierta para que cualquier persona interesada pudiera asistir al foro e invitaron a otras organizaciones y personas que no forman parte de la AporT pero cuyo aporte al tema de gobierno abierto podía ser relevante.

Además del foro con la sociedad civil, los investigadores consideraron que era conveniente entrevistar directamente a las personas de gobierno que estaban involucradas en el proceso de cumplimiento del Plan de la AGA. Gracias al apoyo de COPRET, los investigadores pudieron entrevistar personalmente a las personas que estaban a cargo del cumplimiento de cada uno de los compromisos del Plan, teniendo así una visión mucho más amplia de lo que había ocurrido.

Por último, y para contar también con los puntos de vista de sociedad civil, se entrevistó a personas directamente involucradas en el cumplimiento de o la asesoría a cada uno de los compromisos.

## Reunión #1:

**Fecha:** 24 de octubre de 2013.

**Asistentes:** miembros de la Alianza por la Transparencia, integrada por más de 17 organizaciones importantes en este tema a nivel nacional y personas y entidades que han lanzado portales de gobierno abierto o que han estado involucradas de alguna forma en el tema. La invitación al evento fue divulgada

en varios portales web y circulada ampliamente para que cualquier persona interesada en asistir lo hiciera. Se contó con la asistencia de representantes del Banco Mundial, Analistas Independientes de Guatemala, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Acción Ciudadana, y OpenWolf Guatemala.

**Formato:** consulta grupal (foro).

**Resumen:** se llevó a cabo una consulta exploratoria sobre los principales temas referentes al proceso de elaboración del Plan, el cumplimiento de las metas y las recomendaciones para un próximo plan de acción de gobierno abierto.

Proceso de elaboración del Plan de Acción de Guatemala: el Plan fue circulado previo a la reunión y todos coincidieron en que nunca fueron consultados durante el proceso de elaboración del mismo. Se recomendó que el próximo proceso sí contara con un proceso de consulta a la sociedad civil. También se hicieron fuertes críticas al contenido del Plan por su escaso aporte a los objetivos de gobierno abierto o a los principios de la AGA.

Cumplimiento de las metas del Plan de gobierno abierto: se discutió sobre el nivel de cumplimiento de cada una de las metas incluidas en el Plan.

Recomendaciones para el próximo Plan: a continuación se enumeran algunas de las recomendaciones recibidas:

- Invitar a la sociedad civil al proceso de elaboración del Plan.
- Incluir indicadores de cumplimiento específicos para cada meta del Plan.
- Crear comunidades más seguras a través de la transparencia técnica y operativa.
- Crear un API del Ministerio de Finanzas Públicas para el presupuesto general de la nación.
- Presentar la información de forma desagregada y en distintos formatos en los portales de la administración pública.
- Celebrar convenios entre la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico y otras instituciones del Estado.
- Enfatizar los datos abiertos.

#### Reunión #2:

**Fecha:** 25 de octubre de 2013.

**Asistente:** María Mercedes Zaghi, Directora del Campus Tecnológico. Ella asesora a la mesa de tecnología del Congreso de la República y forma parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que ha ayudado a definir la Agenda Nacional de Sociedad de la Información y del Conocimiento.

**Formato:** entrevista.

**Resumen:** la entrevistada indicó que no hubo un proceso abierto cuando se elaboró el Plan de Acción. Además, señaló que las metas tenían muy poca relación con el gobierno abierto. Recomendó incluir los temas identificados en la Agenda Digital, la cual fue elaborada colaborativamente y e incluye más de 350 acciones que el gobierno puede llevar a cabo. Sugirió incluir un componente de seguridad, salud y educación, y que las entidades del gobierno que están en el tema de gobierno abierto se coordinen.

#### Reunión #3:

**Fecha:** 25 de octubre de 2013

**Asistente:** Manuel Chocano, ex encargado del tema de gobierno abierto de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno electrónico.

**Formato:** entrevista.

**Resumen:** se discutieron los avances habidos desde agosto de 2012, cuando el fue designado encargado del tema de gobierno abierto en COPRET.

#### Reunión #4:

**Fecha:** 21 de octubre de 2013

**Asistente:** Carmen Yolanda Magzul, Coordinadora Ejecutiva de EITI.

**Formato:** entrevista.

**Resumen:** la entrevistada comentó que el plan de trabajo de la comisión fue aprobado para los años 2011 a 2013 y cuales habían sido los avances en los departamentos de San Marcos, Petén e Izabal, especialmente en relación a la representación de las distintas entidades que forman parte de la mesa. Lo anterior, junto con la falta de algunos procesos administrativos, resultó en una deficiente ejecución de EITI. Por último, señaló que se tiene un documento base para modificar el acuerdo gubernamental que creó EITI y algunas recomendaciones para el próximo plan de acción.

#### Reunión #5:

**Fecha:** Octubre de 2013.

**Asistente:** Heizel Padilla, Coordinadora de COST.

**Formato:** entrevista.

**Resumen:** la entrevistada comentó que lo importante de este tipo de iniciativas es la continuidad y el apoyo recibido por parte del gobierno. Con respecto a este último punto, el apoyo de la Vicepresidente ha sido fundamental para la implementación de COST. Entre sus logros destacan la publicación de tres informes, la participación de distintas entidades relacionadas con el tema, la elaboración de un manual de procedimientos y los eventos de divulgación del mismo. En cuanto a las dificultades que ha tenido, mencionó la transición en el año 2012. Para próximos planes, la entrevistada considera importante invitar a más entidades y no únicamente a las que participan actualmente. Sugiere también participar en las mesas técnicas de la Ley de Contrataciones del Estado.

#### Reunión #6:

**Fecha:** 22 de octubre de 2013.

**Asistente:** Andrea Cáceres, asesora de la Cámara Guatemalteca de Construcción.

**Formato:** entrevista.

**Resumen:** se abordó la participación de la Cámara Guatemalteca de la Construcción en las mesas de COST. La entrevistada habló de las dificultades que se han tenido para implementar COST. Por parte del gobierno aún hace falta bastante por realizar, especialmente para hacer que la mesa que se reúne tenga una incidencia real.

#### Reunión #7:

**Fecha:** 21 de octubre de 2013.

**Asistente:** Subjefe del Departamento de Prensa del Ministerio de la Defensa.

**Formato:** entrevista.

**Resumen:** se conoció su participación en la mesa interinstitucional de gobierno abierto en COPRET que, de acuerdo a su propia experiencia, ha sido muy beneficiosa ya que dentro del Ministerio al que él pertenece ha habido avances en los portales

web gracias a la asesoría ahí recibida. Ha asistido diligentemente a estas mesas y considera que éstas deberían continuar realizándose.

#### Reunión #8:

**Fecha:** 21 de octubre de 2013.

**Asistente:** colaboradora de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas.

**Formato:** entrevista.

**Resumen:** se abordó el tema de la gestión por resultados y la implementación del control del crédito público. Acerca del control del crédito público, la entrevistada comentó que el Plan de Acción no era conocido en su dirección, ni tenía conocimiento de la implementación del mismo. Sobre el sistema de gestión por resultados, comentó los avances que se han dado desde que este se inició con la Ley Orgánica del Presupuesto. Resaltó la importancia del mismo para que el presupuesto focalice las prioridades del Estado.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una manera clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo e 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 es conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

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 ser dirigido a [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org).

<sup>1</sup> COPRET, Diagnóstico del alcance de la iniciativa de Gobierno Abierto en Guatemala, Guatemala, 2012, página 9.



Independent Reporting Mechanism  
Open Government Partnership  
c/o OpenGovHub  
1889 F Street NW  
2nd Floor  
Washington, DC 20006



Open  
Government  
Partnership

MECANISMO DE REVISIÓN  
INDEPENDIENTE